

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

PEDRO ROZALES RODERO DOMINCZAK

**INTERVENÇÃO PÚBLICA E REGIME POLÍTICO NO
BRASIL: ENTRE 1995 E 2010**

**VITÓRIA
2019**

PEDRO ROZALES RODERO DOMINCZAK

**INTERVENÇÃO PÚBLICA E REGIME POLÍTICO NO
BRASIL: ENTRE 1990 E 2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Política Social, na linha de pesquisa Reprodução e Estrutura do Capitalismo Contemporâneo.

Orientador: Paulo Nakatani

**VITÓRIA
2019**

PEDRO ROZALES RODERO DOMINCZAK

**INTERVENÇÃO PÚBLICA E REGIME POLÍTICO NO BRASIL:
ENTRE 1995 E 2010**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Política Social.

Aprovada em 28 de junho de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA



Professor Doutor Paulo Nakatani
Orientador/Universidade Federal do Espírito Santo



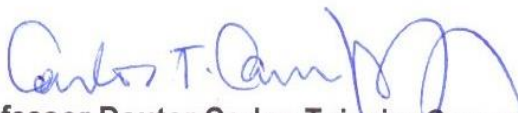
Professor Doutor Ademar Bogo
Faculdade do Sul da Bahia/Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Gustavo Moura de Cavalcanti Mello
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Helder Gomes
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Carlos Teixeira Campos Junior
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Marcelo Dias Carcanholo
Universidade Federal Fluminense

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

D671i DOMINCZAK, Pedro Rozales R., 1986-
Intervenção Pública e Regime Político no Brasil : entre 1995
e 2010 / Pedro Rozales R. DOMINCZAK. - 2019.
256 f. : il.

Orientador: Paulo Nakatani.
Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Intervenção Pública. 2. Regime Político. 3. Luta de
classes. 4. Capital em geral. 5. Financeirização. I. Nakatani,
Paulo. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

Dedicado à minha mãe,
Que faleceu enquanto escrevia esta tese

AGRADECIMENTOS

Inúmeras pessoas contribuíram de diferentes maneiras para a realização desta tese. Não seria possível registrar todos os nomes neste espaço. Desta maneira, destaco nestes agradecimentos as pessoas que tiveram uma contribuição direta e acompanharam-me na elaboração e execução deste trabalho, seja no dia a dia da pesquisa, seja no período final de redação do texto que agora apresento.

Em primeiro lugar, agradeço ao professor Paulo Nakatani que me orientou com enorme didática nestes quatro anos e meio de pesquisa seja nas aulas da Pós-Graduação, nas reuniões do grupo de pesquisa, no estágio docência, nas conversas de orientação e em alguns outros momentos fora destes espaços. Uma das características marcantes do trabalho do professor Paulo Nakatani é trazer à tona, tornando extremamente claras e visíveis, as relações sociais subjacentes à mercadoria, ao dinheiro, ao capital e ao Estado capitalista.

Registro também um agradecimento especial ao professor Xabier Arrizabalo, meu coorientador no estágio Sanduíche que me acolheu de maneira calorosa em Madrid, na segunda metade de 2017. Através do constante intercâmbio com ele pude aprimorar conceitos e relações presentes na teoria do valor-trabalho de Marx, bem como tomar contato com parte da produção marxista na Espanha. Além disso, o professor Arrizabalo nos colocou em contato com a agitada conjuntura política da Espanha naquele período.

Agradeço também à toda turma de 2017 do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidad Complutense de Madrid. Agradecimento registrado nas figuras de Judith, Andrés e Álvaro, que nos acolheram de maneira solidária e camarada nos mais diversos espaços, dentro e fora da universidade, dentro e fora de Madrid.

Agradeço aos companheiros e companheiras do grupo de pesquisa “Financeirização e o Dinheiro Mundial”, em especial aos que se estiveram na mesma posição que eu, de doutorando, e que comigo partilharam das dificuldades comuns à realização de trabalhos desta natureza: prazos, dúvidas, encruzilhadas teóricas, limitações no levantamento de elementos empíricos. E como não registrar, estes laços se fortalecem na adversidade do atual momento político pelo qual atravessa o país e que impacta diretamente na produção científica e, em especial, na produção crítica que se realiza dentro das universidades brasileiras. Desta forma, agradeço aos sempre presentes: Naara, Rafael, Camila e André. Também registro um agradecimento especial a Alexandre, que

há seis anos leciona na mesma escola que eu e que, apesar de inúmeras dificuldades, dispôs-se a revisar parte considerável deste material.

Agradeço aos familiares e amigos próximos que mesmo distantes formam os alicerces de minha formação ético-política desde os períodos mais distantes. Além de dedicar esta tese à minha mãe, Maria de Fátima, que faleceu quando restava um mês para que o material parcial desta tese passasse pela qualificação. Cabe também registrar seu enorme esforço, em diferentes períodos de sua vida, para que eu continuasse estudando. Pouco antes de morrer ela ainda orientava a me manter focado. Que, independente da enfermidade que se abatia sobre ela, eu “tinha de continuar em meu caminho”. De todas as pessoas que me acompanharam ela foi a que mais se sacrificou para que eu terminasse cada etapa de minha formação.

Registro um agradecimento a meu pai, Hilton, e à minha cunhada, Amanda, interlocutores constantes nos debates da conjuntura. À minha tia Argentina que sempre se mantém firme em meio a todos os contratempos da vida. E à minha querida avó Chrispina que completa um século de vida, enquanto minha pequena tese não chegou aos seus cinco anos. Viver também é uma forma de resistir aos avanços da barbárie. Assim, sem saber, ela nos inspira.

Agradeço à minha companheira de todos os momentos, Bruna. Em meio às voltas que a vida costuma dar, mantemos- nos firmes. “Não capitular, não se vender, nem desistir”, dizia um velho sociólogo. E vivemos assim. Longe de São Paulo, Belo Horizonte e mesmo de Vitória, por vezes longe um do outro, continuamos juntos e em frente. Há dez anos viemos morar no Espírito Santo. Dez anos depois entrego esta tese, que é tão dela quanto minha.

O caminho teórico que adotei para tentar interpretar a recente história da economia política no Brasil é um projeto que volta a ganhar a atenção de parte da pesquisa marxista no país. Espero que esta tese seja um pedacinho de um longo caminho a ser trilhado por inúmeros trabalhos críticos, mais elaborados que este, dedicados a desvendar os segredos desta complexa relação entre o Estado e o capital. Os muito limites teóricos que ela apresenta poderão ajudar outros pesquisadores a avançar nesta trilha.

RESUMO

A tese defendida neste trabalho é: a partir do Plano Real, consolidou-se um novo modelo de intervenção pública no Brasil, resultado direto do impacto que a lógica do *padrão financeiro de acumulação* teve sobre o conjunto da economia e da sociedade brasileira. Parte-se do pressuposto de que a partir da década de 1970 houve uma mudança no padrão de acumulação no mundo, e a financeirização passou a submeter a lógica capitalista nas economias nacionais. No Brasil, a década de 1980 foi um período de crise entre dois padrões de acumulação, de transição do regime político e da fase ascendente do ciclo da luta de classes que se inicia no final do regime militar. A economia brasileira passou a ser impactada pela financeirização já na década de 1980, mas é sobretudo a partir dos anos 1990 que ela também alcança a intervenção pública. Assim, o problema que guiou esta tese foi: como a financeirização impactou a intervenção pública do período que vai do início da década de 1990 até o final do governo Lula, em 2010? O método empregado foi a pesquisa bibliográfica e análise de dados empíricos. A tese está dividida em duas partes contendo oito capítulos. Na primeira parte desenvolvem-se as categorias teóricas que sustentaram a tese: *capital em geral*, *Estado*, *intervenção estatal*, *regime político* e *intervenção pública*. Utilizou-se estas categorias sob a ótica da perspectiva teórica que ficou conhecida como “teoria da derivação”. Em seguida são destacados: (i) os aspectos principais do desenvolvimento da luta de classes ao longo do século XX; (ii) da evolução dos padrões de acumulação e; (iii) a relação de ambos com as mudanças no regime político e; (iv) na intervenção pública. Na segunda parte examina-se o objeto da tese, a partir da eleição de FHC, em 1995, até o final dos governos Lula, em 2010. Nas considerações finais, demonstra-se a tese a partir das conclusões e argumentos extraídos em cada um dos capítulos.

Palavras-chave: Intervenção Pública. Regime Político. Luta de Classes. Capital em geral. Financeirização.

ABSTRACT

This thesis argues that since Plano Real a new model of public intervention was consolidated in Brazil, resulting directly from the impact of the financial pattern of accumulation logic over Brazilian economy and society. Considering that in the 1970's there was a change in the world accumulation pattern and that financialization has subjected national economies capitalist logic. In Brazil, during the 1980s there was a crisis between two patterns of accumulation, the transition from the political regime and the ascending phase of class struggle cycle that began at the end of the military regime. Brazilian economy began to be impacted by financialization in the 1980s, but it was mainly from the 1990s that it reached public intervention. Thus, the problem that guided this thesis was: how did financialization impact public intervention from the beginning of the 1990s to 2010, by the end of the Lula's presidency? This thesis' method was bibliographical research and empirical data analyses. It is divided into two parts containing eight chapters. In the first part theoretical categories, that support this thesis, such as, *capital in general*, *State*, *state intervention*, *political regime* and *public intervention* are developed, from the point of view of "derivation theory". After that, the following topics are analyzed: (i) the main aspects of class struggle development throughout the twentieth century; (ii) the evolution of accumulation patterns; (iii) the relationship of both with changes in the political regime and; (iv) in public intervention. The second part examines the subject of the thesis, from the election of FHC in 1995, until the end of the Lula's presidency in 2010. In the final considerations, the thesis is demonstrated starting from the conclusions and arguments extracted in each one of the chapters.

Keywords: Public Intervention. Political Regime. Class Struggle. Capital in General. Financialization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
PRIMEIRA PARTE	
O ESTADO DERIVADO DO CAPITAL, A LUTA DE CLASSES E OS PADRÕES DE ACUMULAÇÃO AO LONGO DO SÉCULO XX NO BRASIL	19
CAPÍTULO 1	
O CAPITAL EM GERAL E A DERIVAÇÃO DO ESTADO, PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO	20
1. Introdução	20
2. Capital em geral	20
3. Padrão de acumulação e financeirização	23
4. Considerações finais	28
CAPÍTULO 2	
ESTADO E INTERVENÇÃO ESTATAL, REGIME POLÍTICO E INTERVENÇÃO PÚBLICA	30
1. Introdução	20
2. A questão do Estado no marxismo	32
3. Formas sociais na dialética marxista	33
4. O direito como forma jurídica do capital	36
5. Debate da derivação e o "Estado Superdesenvolvido"	39
5.1. Estado deduzido da economia mundial nos países subdesenvolvidos	42
5.2. Intervenção pública e intervenção estatal	44
5.3. Diferenças entre a intervenção pública nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos	47
5.4. Particularidades da intervenção estatal nas economias semi-industrializadas da América Latina	48
6. Considerações finais	52
CAPÍTULO 3	
HISTÓRIA POLÍTICA E INTERVENÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DE 1930 À ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)	55
1. Introdução	55
2. Os ciclos da luta de classes	57
3. Fases políticas e regimes políticos	62
4. Estado e reformas durante o período Vargas	64
5. Nova centralização política e administrativa durante o regime militar	68
6. Anos 1980: crise do padrão de acumulação e crise do regime político	71

6.1. Plano econômico: crise do padrão de substituição de importações e a difícil implementação das políticas neoliberais	72
6.2. Plano político: fase ascendente na luta de classes e transição pactuada ao regime "democrático"	75
6.3. Expressão da luta de classes na Assembleia Nacional Constituinte	80
7. Considerações finais	94

CAPÍTULO 4

DAS ELEIÇÕES DE 1989 AO PLANO REAL	97
1. Introdução	97
2. Eleições de 1989	97
3. Governo Collor: a primeira tentativa de implementação de uma intervenção pública neoliberal	99
4. Governo Itamar	105
5. O Plano Real: do diagnóstico à execução	106
6. Eixos nos quais o Plano se apoiou	112
7. Considerações Finais	114

SEGUNDA PARTE

INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS FHC E LULA	116
--	------------

CAPÍTULO 5

OS GOVERNOS FHC	117
1. Introdução	117
2. Composição partidária dos governos FHC	118
3. Expressão da luta de classes nos governos FHC	124
4. Considerações finais	128

CAPÍTULO 6

INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS FHC	129
1. Introdução	129
2. Reformas no Estado	131
3. Privatizações	143
3.1. Programa Nacional de Privatizações (1990-1994)	144
3.2. Privatizações (1995-2002)	146
4. Execução Orçamentária	153
5. Considerações finais	163

CAPÍTULO 7

OS GOVERNOS LULA	166
1. Introdução	166
2. Composição de classes nos governos Lula	167

3. Linha programática	169
4. Composição dos governos Lula no Congresso Nacional	177
5. Considerações finais	184

CAPÍTULO 8

INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS LULA	186
--	------------

1. Introdução	186
2. Política econômica	187
3. Execução Orçamentária	193
4. Programas de transferência de renda	203
5. Reforma do sistema previdenciário brasileiro: de Collor a Lula	210
5.1. Reforma da Previdência	212
5.2. Sistemas de Previdência Complementar e os fundos de pensão	216
6. Autonomia do Banco Central	220
6.1. Sistema Financeiro Nacional	221
6.2. As autonomias e a natureza do Banco Central	227
6.3. A autonomia real do Banco Central	230
7. Impactos da intervenção pública na distribuição funcional da renda	230
8. Considerações finais	235

CONSIDERAÇÕES FINAIS	239
-----------------------------	------------

REFERÊNCIAS	247
--------------------	------------

INTRODUÇÃO

Os acontecimentos políticos dos últimos anos marcaram profundamente a sociedade brasileira. A eleição de Lula em 2002, o primeiro operário a ocupar o posto mais alto do Estado, e o crescimento econômico depois de 2004 que possibilitou a geração de empregos formais e a criação de programas de transferência de renda, foram alguns dos elementos que modificaram a percepção que boa parte dos brasileiros tinham do seu próprio país. Criou-se um sentimento de otimismo entre diversos setores da sociedade. Sentimento que espelhava a imagem que o “brasileiro” fazia de si mesmo.

Os anos de otimismo, contudo, duraram menos que uma geração. No final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, o cenário começou a se inverter. O isolamento político no qual o PT imergiu possibilitou a ascensão de novas forças reacionárias dentro e fora do Estado. Ainda que desde o final do regime militar estas forças nunca tivessem desaparecido por completo, foi apenas com a longa permanência do PT (e seu imediato desgaste) no governo federal que elas começaram a se expressar de maneira aberta.

O segundo mandato de Dilma, que se iniciou em 2015, em meio a uma enorme crise econômica e fiscal, a imediata nomeação de controversas figuras aos postos mais altos do governo, tais como o ultraliberal ministro da economia, Joaquim Levy, conduziram ao caos, no qual o governo perderia toda sua capacidade para manter a “estabilidade” que havia mantido durante os governos Lula. Contudo, os problemas dos governos petistas que se manifestaram, a partir de 2015, foram sendo gestados muito antes, antes mesmo do PT ocupar o governo.

Em 2016, depois de 16 anos estando à frente de quatro governos consecutivos, o PT sofreria o segundo processo de *impeachment* da “Nova República”. Aquele processo marcou o fim da aliança entre grandes empresários, que haviam cooptado para seus interesses alguns dos mais importantes setores que dirigiam as organizações dos trabalhadores até o início da década de 2000. Se o PT não conseguia garantir as metas do superávit primário, e conter as mobilizações de diferentes setores da sociedade, do ponto de vista das frações dominantes, ele perdera sua função.

Sem a antiga aliança,¹ os interesses particulares de diferentes frações sociais não puderam mais ser contidos. Estes interesses que iam de posições abertamente fascistas até posições liberais moderadas, começaram a aparecer, a partir de 2015, como um bloco

¹ Esta aliança, como veremos, foi bastante favorável às frações financeiras do capital.

de oposição ao governo federal. Como o PT havia passado seus 16 anos no governo federal distante da base que o havia construído, agora, o isolamento do governo estava praticamente consumado.

Enquanto esteve no governo, diferentemente da imagem que se difundiu na sociedade brasileira, de que os históricos problemas sociais começaram a se resolver, o que ocorreu foi um conjunto de ações governamentais que, em conjunto, deram continuidade às ações dos governos anteriores. O PT liderou seguidos governos à revelia da Constituição de 1988. Ainda que tenha nomeado inúmeras figuras históricas de sua antiga militância,² os governos petistas contribuíram para ampliar a desregulamentação do mercado de trabalho, para reduzir os direitos dos sistemas de previdência dos trabalhadores, para ampliar a autonomia do Banco Central, criaram mecanismos institucionais que ampliaram a liberdade de ação do grande capital, e reduziram ainda mais a autonomia das ações governamentais para alterar a intervenção do Estado na economia e na sociedade.

Assim, quando os interesses particulares das classes dominantes locais, parte das quais haviam sido atendidas e representadas durante os governos petistas, viram que o PT não tinha mais condições de conduzir governos que pudessem lhes atender, no primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff começou a organizar-se o *impeachment*. Ao dar continuidade nas ações do governo Dilma, o governo Temer tornou mais claras as contradições que haviam sido ofuscadas durante tantos anos de governos petistas.³

Não apenas o PT e seus intelectuais orgânicos acreditaram que seria possível garantir crescimento econômico com “justiça social”. Setores de alguns dos partidos liberais, frações das camadas médias e mesmo do empresariado acreditaram, em algum momento, que o Brasil estava construindo um novo tipo de “Estado de Bem-Estar Social”, em meio à periferia do sistema capitalista.

Contudo, em sociedades subdesenvolvidas que se relacionam de maneira dependente com a economia mundial, a margem de conciliação dos interesses *gerais* das

² O que não mudou em praticamente nada os rumos e o caráter das ações de governo.

³ Depois do *impeachment* de 2016 a ação política dos grupos e organizações dirigidos pelo PT (ou sob sua influência) passaram a defender a tese de que, com o “golpe” e a ascensão de Temer ao governo federal, não apenas ocorria uma ruptura institucional (“pois não havia crime que pudesse justificar o *impeachment*”), como também havia uma ruptura do projeto político e das ações governamentais. O que ocorreu, na prática, foi a completa continuidade das ações que vinham se desenvolvendo. O segundo governo Dilma desenhava-se ainda mais drástico para os interesses dos trabalhadores. Era uma tendência bastante crível que medidas tais como o congelamento dos gastos públicos por 20 anos pudessem ser levadas à frente durante o governo Dilma caso seu governo houvesse resistido ao *impeachment*.

classes fundamentais é ainda menor. Este elemento foi deixado de lado, tanto por parte do governo, quanto por parte de seus apoiadores.

O cenário descrito acima é o resultado do que começou a se constituir na virada da década de 1980 para a década seguinte: um novo modelo de intervenção governamental, ao qual daremos o nome de *intervenção pública*.⁴ O conjunto das ações dos governos petistas, como o demonstraremos ao longo da tese, manteve o caráter das ações dos governos anteriores. Uma análise em perspectiva sobre o passado recente, leva-nos à conclusão de que o que existiu foi a continuidade de um mesmo tipo de ação governamental.

Este tipo de intervenção não foi produto exclusivo da racionalidade deste ou daquele governo. A intervenção pública adequou e ajustou o país à atual fase do capitalismo. Este ajuste não foi um fenômeno exclusivo dos governos brasileiros da década de 1990 em diante. Isso ocorreu em diferentes momentos em países com características muito diferentes. As reformas que pouco a pouco foram desarticulando os antigos Estados de Bem-Estar Social na Europa, também atingiram os países da América Latina. Apenas para citar alguns exemplos, podemos mencionar os casos da Argentina, do Chile e do México que, pela ação de governos com diferentes matizes ideológicos, implementaram um conjunto de reformas regressivas que ampliava as possibilidades de movimentação dos grandes grupos capitalistas financeiros em suas economias. Neste processo, a ação política de governos de direita perdeu suas diferenças em relação aos dos governos de esquerda.

No Brasil, na década de 1980, além da mudança de regime político, assistiu-se a uma sequência de programas econômicos fracassados na tentativa de combater a inflação que se encontrava em níveis elevadíssimos. Neste sentido, é apenas nos anos 1990 que um novo tipo de intervenção pública começa a se desenvolver, sobretudo a partir da reversão do processo inflacionário que só foi alcançada graças à elaboração do Plano Real. Outro elemento que colaborou para isso foi o fato de que apenas na década de 1990 o regime político posterior à ditadura militar começou a dar sinais de amadurecimento.⁵

⁴ Intervenção pública é a maneira pela qual um regime político intervém na sociedade. É a principal categoria teórica e de análise da tese. Uma discussão mais detalhada a partir dela será desenvolvida no primeiro capítulo. Por enquanto estamos tratando como se fossem sinônimos, *intervenção pública* e o *conjunto das ações governamentais*.

⁵ Como veremos, o regime político só se consolida finalmente, com a ascensão de Lula e do PT ao governo federal.

Este é o tema dentro do qual a tese se insere. Na relação entre o regime político e a intervenção pública operacionalizada por sucessivos governos no período em que a financeirização começa a se desenvolver no Brasil. Partimos do pressuposto de que a acumulação capitalista vive sua fase financeirizada. Entendemos que uma das características que diferenciam esta fase das anteriores são as inúmeras mudanças que ocorreram nas relações sociais dentro dos países e entre os países e que, além disso, modificaram-se profundamente, tanto a ação dos governos, quanto a forma de organização dos Estados nacionais.

Assim, o *objetivo geral* desta tese é tentar responder ao seguinte problema: como a financeirização⁶ impactou a intervenção pública do período que vai do início dos anos 1990 até o final dos governos Lula, em 2010? Para atingir este objetivo delimitamos como *objeto*, justamente, a relação da intervenção pública com os governos que a colocaram em prática no período indicado.

O método empregado foi o da pesquisa bibliográfica. As fontes de dados utilizadas foram materiais bibliográficos, de caráter científico, além de reportagens de meios de comunicações eletrônicos, de caráter jornalístico, que tratavam, sob diferentes óticas, alguns dos elementos do objeto em questão. Utilizou-se também a edição de 2016 da Constituição de 1988 que contém inúmeras alterações constitucionais realizadas no período analisado na tese.

Para fundamentar os argumentos de natureza empírica buscamos evidências a partir de um levantamento de dados primários e secundários. Na parte da pesquisa dedicada aos impactos da financeirização, utilizamos como fontes de dados primários a Execução Orçamentária, disponível no portal do Tesouro Nacional que é organizada pela Secretaria da Administração Financeira (SIAFI) do Tesouro. No âmbito da discussão sobre a composição política dos governos FHC e Lula, utilizamos como fontes de dados primários os portais da Câmara dos Deputados e do Senado. Como fonte de dados secundários utilizamos dados relativos o portal do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), além de registros da composição partidária em alguns bancos de dados de meios de comunicação eletrônicos, tais como os portais do jornal “Folha de São Paulo” (FSP) e de “O Globo”.

⁶ Ainda que o entendimento de que vivemos em uma fase do capitalismo financeirizada seja nosso pressuposto, desenvolvemos na Introdução o que entendemos por financeirização.

Dividimos a tese em duas partes contendo, ao todo, oito capítulos. A primeira parte é composta pelos quatro primeiros capítulos e a segunda é composta pelos quatro últimos. No primeiro capítulo desenvolvemos as ideias de *capital em geral*, *formas funcionais* e *padrão de acumulação*. No segundo capítulo apresentamos a teoria de Estado na qual a tese irá se apoiar: a *teoria da derivação*.⁷ Tentamos demonstrar que o Estado é uma *forma social*, que deve ser interpretado em níveis distintos de abstração. No nível mais abstrato estão o Estado e o capital em geral. Neste capítulo desenvolvemos as ideias de *regime político* e *intervenção pública*, e demonstramos as diferenças dos níveis de abstração entre elas e no qual se situam o *Estado* e a *intervenção estatal*. No terceiro capítulo, tentamos destacar aspectos do desenvolvimento da luta de classes em sua articulação com a evolução dos padrões de acumulação que determinaram o ritmo da economia brasileira. Destacamos que as mudanças do regime político e a evolução da intervenção pública acompanharam aquelas evoluções ao longo do século XX até a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). No quarto é analisado o curto período que vai das eleições de 1989 até a elaboração e execução do Plano Real.

A segunda parte inclui do quinto ao oitavo capítulo. O quarto capítulo trata de como a luta de classes se expressou nos governos FHC. E o quinto trata dos aspectos centrais dos impactos que a financeirização teve na intervenção pública naqueles governos, a partir de três enfoques: (i) das reformas do Estado; (ii) do processo de privatizações e; (iii) no âmbito da execução orçamentária.

Por fim, no sétimo capítulo, abordamos como a luta de classes se expressou nos governos Lula. E no oitavo tentamos aplicar a mesma interpretação utilizada no capítulo seis, mas agora no exame dos governos Lula. Este capítulo enfoca seis aspectos da intervenção pública daqueles governos: (i) política econômica; (ii) evolução da execução orçamentária; (iii) programas de transferência de renda; (iv) política previdenciária; (v) tentativa de ampliar a autonomia do Banco Central e; (vi) impactos da intervenção pública na distribuição de renda entre as classes. Nas considerações finais, demonstramos a tese a partir das conclusões extraídas em cada um dos capítulos.

Assim, depois de apresentar o tema da tese, o objeto, o objetivo geral, e o método utilizado, abaixo apresentamos a justificativa para a realização de tal pesquisa.

⁷ Como veremos neste capítulo, existem muitos trabalhos do que se convencionou chamar de “teoria da derivação”. Entre eles existem pouca unidade teórica. Por isso o mais apropriado é o termo “debate da derivação” ao invés de “teoria da derivação”. O trabalho que nos guiou foi o de Mathias e Salama (MATHIAS & SALAMA, 1983).

Existem muitos trabalhos sobre o regime político e mesmo sobre a *intervenção pública* no Brasil a partir dos anos 1990. Uma quantidade muito grande de trabalhos compara a ação governamental entre os governos FHC e Lula.⁸ Outros trabalhos analisam a ação governamental do ponto de vista das políticas econômicas executadas.⁹ Outros, têm como enfoque as alterações dos grupos que passaram a controlar o Estado e as políticas implementadas no período da financeirização, tendo como base teórica o pensamento de Poulantzas.¹⁰

A maioria deles não utiliza as categorias propostas (“regime político” e “intervenção pública”), e pouquíssimos utilizam da teoria da derivação para interpretar a intervenção pública no Brasil. Os trabalhos que compartilham desta base teórica não a utilizam para analisar o período em questão.

A partir de um levantamento bibliográfico inicial com uma base referencial¹¹ ainda muito ampla, mesclando três “palavras-chave” (“Estado”, “regime político” e “intervenção pública”), foram encontrados 711 trabalhos na ferramenta de busca acadêmica¹² mais conhecida: o “Google Acadêmico”. Depois de uma revisão em alguns destes trabalhos pudemos perceber que não apenas estes trabalhos não se valiam da mesma base teórica que estamos utilizando, como sequer caminhavam pela perspectiva crítica. Vimos que em muitos destes trabalhos o objetivo era avaliar a intervenção pública em áreas específicas, tais como educação, habitação, saúde, infraestrutura, áreas do

⁸ Para nós, o mais útil, pela quantidade de dados e indicadores selecionados e pela clareza e sinteticidade como são expostas as ideias, é o de Filgueiras e Gonçalves (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007). Com base em um enfoque econômico, os autores fazem uma interpretação referenciada no pensamento de Gramsci e Poulantzas. O período de análise deste trabalho se esgota em 2007, mas chegam ao mesmo resultado que um dos apresentados nesta tese: de que entre os governos FHC e Lula existiu enorme continuidade.

⁹ Merecem destaque os trabalhos organizados em De Paula (DE PAULA, 2003) que já indicavam a tendência de continuísmo que se desenhava do governo Lula em relação aos governos FHC. Estes trabalhos, contudo, foram elaborados no início do primeiro mandato de Lula.

¹⁰ Destacamos os trabalhos organizados em Boito e Galvão (BOITO & GALVÃO, Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000, 2012).

¹¹ *Base referencial* é uma base de levantamento bibliográfico. Na fase inicial da pesquisa, quando tínhamos o tema, mas ainda não estava claro o objeto, utilizamos algumas bases referenciais para delimitar o objeto. Ela organiza as referências de artigos científicos, monografias, dissertações e teses.

¹² *Ferramentas de busca* é um software que efetua pesquisa simultânea em diversas fontes, tais como: portais, repositórios digitais, periódicos e periódicos indexados. *Portais* são ambientes estruturados que reúnem e/ou integram diversas formas de informação. *Repositórios digitais* são bancos de dados que guardam a memória intelectual da comunidade científica. *Periódicos* são os principais canais de comunicação da pesquisa científica. Devem ter periodicidade, ser seriados e numerados, indicando a instituição que os publica. *Periódicos indexados* são periódicos registrados e avaliados por base de dados institucionais que aferem características relacionadas à qualidade do periódico, como a existência de um corpo editorial e de revisores especializados e de critérios de publicação claros e minimamente rigorosos, tomando a rigorosidade como avaliação realizada por integrantes de uma mesma área da “comunidade científica” (Curso “Fontes de Informações On-line” ofertado pela Biblioteca da UFES, no dia 4/12/2016).

direito (penal, tributária, comercial), entre outros. Além disso, neles não há uma relação entre a intervenção pública e o regime político.¹³

Por fim, fizemos mais uma busca nos seguintes repositórios digitais: Portal de Periódico da CAPES, Banco de Teses e Dissertações (BDTD), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e o resultado foi o mesmo: a teoria da derivação ainda é pouco utilizada para interpretação dos fenômenos econômicos e políticos no Brasil contemporâneo.

Começam a surgir alguns trabalhos de natureza teórica desenvolvendo a teoria da derivação ou mesmo a contrapondo às demais teorias marxista do Estado.¹⁴ Junto deles, destacam-se os trabalhos mais antigos, nos quais também se mantém o enfoque teórico.¹⁵ Por fim, também merece destaque o trabalho de Caldas (CALDAS, 2016), que apresenta uma história da teoria da derivação.

¹³ De acordo com o levantamento que fizemos, mais próximo de nosso objeto destacamos os seguintes trabalhos. Na área da educação: (PAULA, 2016; GHELLERE, 2008). Na área do direito: (MAGNO, 2008). Nenhum deles, contudo, utilizando a teoria da derivação como perspectiva teórica.

¹⁴ Tais como o trabalho de Bogo (BOGO, 2018), de Hirsch, Kannankulam e Wissel (HIRSCH, KANNANKULAM, & WISSEL, 2017) e de Tavares (TAVARES, 2018).

¹⁵ Destacam-se os trabalhos de Nakatani (NAKATANI, 1987) e Sonntag e Valecillos (SONNTAG & VALECILLOS, 1982).

PARTE 1

O ESTADO DERIVADO DO CAPITAL, A LUTA DE CLASSES E OS PADRÕES DE ACUMULAÇÃO AO LONGO DO SÉCULO XX NO BRASIL

CAPÍTULO 1

O CAPITAL EM GERAL E A DERIVAÇÃO DO ESTADO, PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO

1. Introdução

Para responder ao problema geral da tese, neste capítulo desenvolvemos as ideias de *capital em geral* para demonstrar como, do ponto de vista teórico, compreendemos a *derivação* do Estado. Em seguida desenvolvemos a ideia de *padrão de acumulação*, para finalmente, chegar à ideia de *financeirização*, que é o pressuposto sobre o qual a tese se apoia.

O conceito de capital em geral é desenvolvido por Marx em “O Capital”. Em síntese, é a natureza comum à todas as formas de capital que as distingue das outras formas de riqueza. Por se tratar de natureza (propriedade comum à todas as formas de capital), é que a ideia de capital em geral é uma abstração (ainda que real) da categoria *capital*.

A necessidade de dedicar um capítulo exclusivo a esta discussão decorre do fato de que, como veremos no próximo capítulo, demonstraremos como o Estado capitalista é derivado do capital em geral e não da luta de classes. Entende-se aqui que o capital é fundado sobre as relações sociais características das sociedades capitalistas: as relações de exploração que tem no assalariamento seu centro.¹⁶ Assim, se o Estado capitalista é derivado do capital em geral, entende-se logicamente, que o Estado capitalista é derivado das relações de exploração capitalistas.

O capítulo está estruturado em quatro itens. Além desta introdução, no segundo item, desenvolvemos a ideia de capital em geral e, em seguida, no terceiro item, a ideia de financeirização. Por fim, nas considerações finais, destacamos as características centrais da financeirização.

2. Capital em geral

O Estado é uma *forma social*. Sua forma foi modificada ao longo da história de acordo com as sociedades nas quais o Estado se desenvolveu e das quais ele participa como uma instituição ativa. O Estado não está *acima* da sociedade, nem é um “árbitro

¹⁶ “Portanto, o que distingue o capital do mero valor ou do dinheiro é, em primeiríssimo lugar, o seguinte: ele é um valor que “gera mais-valia”, que se baseia em uma relação específica, historicamente determinada: a relação do trabalho assalariado” (ROSDOLSKY, 2001, p. 51).

imparcial” para resolver conflitos sociais de distintas naturezas, sejam elas econômicas, políticas ou ideológicas. O Estado, ao longo da história humana, ocupou uma posição no *interior* das sociedades, ainda que *apareça* estar *acima* destas mesmas sociedades. Neste sentido, ainda que integre a superestrutura social, ele interfere diretamente sobre a evolução da infraestrutura.

O *Estado capitalista*, diferentemente de outras formas de Estado presentes em outros modos de produção, tem “novas” determinações. O Estado capitalista é *derivado* do capital *em geral*. O capital *em geral* é o *ser* dos capitais particulares. É aquilo que existe de comum a todas as formas de capital e que as diferencia das outras formas de riqueza. Ou melhor, é o conjunto das *determinações* “comuns” a todos os capitais em suas formas particulares de existência. Vejamos o que diz Rosdolsky:

O que se revela como sendo comum a todos os capitais é sua propriedade de expandir seu valor, o fato de que eles apropriam, direta ou indiretamente, da mais-valia gerada no processo capitalista de produção. Por isso, a análise do “capital em geral” deve começar pela investigação do processo de produção. Deve demonstrar como o dinheiro “ultrapassa sua simples determinação como dinheiro” e se converte em capital; como o consumo do trabalho humano engendra mais-valia; finalmente, como a produção dessa mais-valia permite a reprodução do capital e a própria relação capitalista. Tudo isso pode ser estudado sem que seja necessário levar em conta a existência de diversos capitais ou diferenças entre eles (ROSDOLSKY, 2001, pp. 52, as aspas referem-se a trechos dos “Grudrissen” que Rosdolsky extraiu).

O Estado é uma abstração (ainda que real), que é derivado do capital em geral, enquanto o regime político é a forma de existência (particular e histórica) que o Estado adquire. O regime político *recebe as determinações* da luta de classes. Como veremos no segundo capítulo, esta diferença é fundamental, dado que a intervenção do Estado se orienta por *funções* distintas da intervenção do regime político.

Dentro desta perspectiva teórica, a tese de que o Estado capitalista é derivado do capital em geral só se aplica aos países desenvolvidos. Neles existe a “generalização da mercadoria” e das relações de produção fundamentais do capitalismo. No caso da formação social brasileira e dos demais países subdesenvolvidos, o Estado derivou-se da *economia mundial*, por um lado, e das relações sociais de produção internas, por outro lado. Estas relações mesclaram o assalariamento com as demais formas híbridas de produção. É neste sentido que a intervenção do Estado teve de atender às necessidades de reprodução do *capital em geral* em nível mundial.

Sociedades dependentes tendem a ter sua dinâmica marcada pelo ritmo de desenvolvimento das sociedades centrais. As sociedades mais atrasadas, por sua vez,

tendem a ter formações sociais mais instáveis. E estas vão oscilando de acordo com o ritmo dado pelo desenvolvimento das sociedades centrais. O desenvolvimento daquelas ocorre em função destas.

Assim, quando estudamos o Brasil, a longa gênese do capitalismo foi marcada por algumas características fundamentais que *determinaram* a formação social atual:

- Pela origem das relações de produção que se desenvolveram no país de maneira exógena;
- Pela disseminação parcial do assalariamento. Diferente das “transições” ao capitalismo denominadas como “clássicas” (tais como os casos da Inglaterra e da França), em que o assalariamento se generalizou a partir da acumulação originária de capital, no Brasil (e em parte das sociedades subdesenvolvidas) o assalariamento não se generalizou. Além disso, a ele combinaram-se outras relações de produção pré-capitalistas, tais como o escravismo, ou com formas híbridas, tais como o colonato. Assim, o assalariamento vai conviver com estas outras relações sociais sem que sua ampliação promova a dissolução das demais relações sociais de produção, nem das frações de classe que elas originaram. Ainda que o assalariamento seja predominante do ponto de vista econômico, não o será do ponto de vista histórico;
- Pela produção do excedente que se direcionou ao exterior nas fases de maior expansão econômica pelas quais o país atravessou. A forma de excedente fundamental e predominante no capitalismo é a mais-valia. À mais valia combinaram-se outras formas de excedente econômico pré-capitalistas. Do ponto de vista de sua forma, tanto a mais-valia quanto as demais formas de excedente econômico, foram apropriadas pelas classes dominantes sob a forma de juros, renda da terra e lucro. É neste sentido que afirmamos que parte considerável deste excedente foi direcionada ao exterior;
- Pelas sucessivas formações sociais que o país atravessou que acompanharam o desenvolvimento do modo de produção capitalista mundial e, particularmente, acompanharam as necessidades impostas pela expansão de capital nas formações das sociedades capitalistas centrais.¹⁷

¹⁷ É neste sentido que o início da revolução industrial em algumas regiões da Europa provocou a dissolução do trabalho escravo nas sociedades onde ele ainda existia entre as colônias europeias na América Latina. As burguesias mercantis e industrial inglesa, por exemplo, pressionaram, a partir da primeira metade do século XIX, através de uma série de sanções comerciais, pelo fim do trabalho escravo no Brasil.

Estas características determinaram a forma como o modo de produção capitalista se desenvolveu no Brasil e irão marcar profundamente a formação social do país. Assim, se dissemos acima que o Estado capitalista é derivado das relações fundamentais de produção do capitalismo, podemos afirmar que pelas características particulares de como se desenvolveu o capitalismo no Brasil, o Estado capitalista derivou-se destas relações.

Feitas estas considerações iniciais sobre o Estado, o capital em geral e sobre a formação do capitalismo no Brasil, apresentamos abaixo o que entendemos por financeirização.

3. Padrão de acumulação e financeirização

Muitos autores e correntes teóricas¹⁸ compreendem que a acumulação capitalista se desenvolve em fases (ou ciclos). A estas fases dá-se nomes parecidos, mas com características diferentes (ainda que muitas vezes similares): “regime de acumulação”, “padrão de acumulação”, “ciclo de desenvolvimento”, dentre outros. Optamos pela denominação *padrão de acumulação*. Em cada fase, um setor da economia é responsável por ser seu polo dinâmico. Neste sentido, denominamos o atual padrão de acumulação como *financeirização*.

Do ponto de vista abstrato, em cada padrão de acumulação, o capital em geral expande-se tendo como polo dinâmico (eixo central da acumulação) uma *forma funcional* do capital em geral. As mudanças históricas que atingiram o capitalismo ao longo da década de 1970, deslocaram o eixo central da acumulação da forma funcional conhecida como *capital produtivo* para as formas funcionais denominadas como *capital portador de juros* e o *capital fictício*. No padrão de acumulação fordista, o eixo da acumulação era o *capital produtivo*. Naquela fase, a maior parte da mais-valia era convertida na forma dinheiro, e em seguida, convertida na forma *mercadoria*.

Do ponto de vista concreto, os grandes capitais particulares dos países imperialistas transformavam o lucro em investimento ao comprar meios de produção e força de trabalho. O padrão de acumulação fordista teve como características principais: (i) a elevação dos gastos públicos; (ii) o crescimento do setor produtivo; (iii) a geração de

¹⁸ Entre estes autores podemos citar Wallerstein (WALLERSTEIN, 2003) e entre as correntes teóricas, podemos citar a Escola da Regulação francesa e a ideia de “regime de acumulação”. Mas preferimos não adotar este termo e não ingressar nesta discussão, pois a utilização de um termo ou outro, e o ingresso neste debate foge aos objetivos gerais da tese. Em seu lugar adotamos o termo “padrão de acumulação”.

empregos e; (iv) o consumo de massas. A articulação destes elementos colocou o capital produtivo no centro da acumulação (eixo central).

O padrão de acumulação fordista que se estende dos anos 1930 até a década de 1970 se intensificou depois da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Antes do término da guerra, em julho de 1944, nos acordos de Bretton Woods, definiu-se que a taxa de câmbio das moedas nacionais dos países capitalistas estaria indexada ao dólar. Os EUA saíram da guerra como a maior potência imperialista e em condições de garantir a liquidez de sua moeda, através do peso de sua economia industrial e de seu poderio militar.

Os estragos provocados na infraestrutura dos países que tiveram suas economias devastadas pela guerra contribuíram diretamente para o crescimento econômico que se verificou nas décadas seguintes, principalmente nos setores de bens de consumo duráveis e eletroeletrônicos dos EUA.

A disseminação da lógica de acumulação baseada no *capital produtivo* reforçou a hegemonia norte americana no cenário internacional. Diferente das demais economias industrializadas, seu território não havia sido devastado pela guerra. Nesta condição, contando com um enorme parque produtivo, os EUA puderam beneficiar-se da reconstrução do pós-guerra, a partir da exportação de bens industrializados e de capitais. Ao longo das décadas de 1950 e 1960 o Estado norte americano manteve saldos positivos na balança comercial e na balança de pagamentos aproveitando-se daquele cenário de reconstrução do pós-guerra.

Na década de 1960, também os países europeus ingressaram num ciclo de crescimento econômico no cenário imediatamente posterior ao término da reconstrução. Àquelas características, somou-se, no caso dos países da Europa ocidental, a estruturação de um novo modelo de organização do Estado que incluía também: (i) elevada arrecadação tributária; (ii) sistema universal de proteção social; (iii) “pleno emprego”. Aquele modelo ficaria conhecido como *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social).

No final da década de 1960, contudo, aquele padrão de acumulação dava sinais de seu esgotamento. A pressão pela redução dos preços em decorrência do excesso de mercadorias e o aumento dos salários nas economias imperialistas, provocaram a queda na taxa de lucro de grandes empresas norte americanas e europeias.

Quando se inicia a década de 1970, as contradições daquele padrão se expressaram no aumento dos preços das matérias primas e, em especial, no aumento do preço do petróleo. O padrão de acumulação fordista, ancorado fortemente no setor produtivo,

dependia do uso intensivo de fonte energéticas não renováveis, em especial, do petróleo. Ainda que a economia norte americana fosse autossuficiente naquele setor, as economias europeias dependiam dos países produtores de petróleo que, à exceção dos EUA, estavam situados no “Terceiro Mundo” (GASPAR, 2015).

O elemento que contribuiu para acelerar a crise daquele padrão de acumulação foi o aumento nos preços do petróleo praticados no mercado internacional. Este aumento foi provocado pela decisão da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) que se aproveitou da enorme dependência que os países desenvolvidos tinham daquele produto (GASPAR, 2015).

A queda na taxa de lucro das empresas multinacionais dos EUA e de alguns países europeus, por sua vez, provocou a queda na arrecadação tributária dos Estados nacionais. Com a queda de arrecadação o modelo dos *Welfare State* não pôde ser sustentado e começou a ruir. Imediatamente o desemprego voltou a subir e o sistema de proteção social que havia sido edificado começou a ser desestruturado.

A crise pela qual passavam as economias europeias, também atingiu a economia norte-americana. Inicia-se uma queda na arrecadação e elevam-se as despesas governamentais em decorrência da “corrida armamentista” contra o bloco soviético. Ali se assistiu ao início da crise fiscal dos Estados dos países desenvolvidos que perduraria até hoje. Ao longo da década de 1970, a economia dos EUA deixou de ser credora para tornar-se devedora. Sua balança comercial e de pagamentos começou a apresentar seguidos déficits (GASPAR, 2015).

Naquele contexto também chegava ao fim alguns dos acordos de Bretton Woods, tal como a indexação das moedas nacionais ao dólar, que se acreditava, até então, que estava lastreado no ouro (padrão dólar-ouro). A crise fiscal do Estado provocou seguidas desvalorizações do dólar ao longo da década de 1970. Combinou-se àquele elemento, o fato de que as economias da Europa ocidental passavam, diferente dos EUA, por sucessivos saldos positivos na balança comercial e de pagamentos. As reservas daqueles países constituíam um mercado de capitais que ficou conhecido como mercado de “eurodólares”.

Aquele mercado estava fora do controle do *Federal Reserve* (FED), o Banco Central norte americano. O excesso daquelas reservas começou a circular pelos países produtores de petróleo. Aquelas reservas levaram ao aumento da demanda por ouro no

mercado internacional. Como não havia disponibilidade de ouro, em 1971, durante o governo de Richard Nixon, é anunciado o fim do padrão-ouro.

A partir dali, as moedas nacionais passaram a “flutuar livremente”. O novo padrão monetário que vai influenciar as relações financeiras e comerciais a partir de então será o do “dólar flexível”. O padrão de acumulação fordista chegava ao fim. As crises do Petróleo, em 1973 e 1979, apenas expressavam uma contradição mais profunda que era a do excesso de mercadorias produzidas e de capital acumulado na forma monetária.

No período seguinte, ainda na década de 1970, aquele capital chamado de “petrodólares” vai se direcionar para as *off-shores* (praças financeiras que estavam livres da regulamentação dos Bancos Centrais, ainda presos aos acordos de Bretton Woods). Em seguida, aquele capital vai buscar valorização através de empréstimos a juros flexíveis nos países do “Terceiro Mundo”, em especial na América Latina e no leste europeu. Quando a liquidez termina, os países europeus elevam a taxa de juros, que provocará a “crise da dívida dos países do Terceiro Mundo” na década de 1980.

A partir de então, os grandes capitais particulares, em especial dos países desenvolvidos, não tendo mais como garantir a taxa de lucro das décadas anteriores passaram a pressionar os Estados nacionais para que tivessem maior liberdade de movimentação. Uma nova lógica passou a orientar a racionalidade (lógica) capitalista a partir de então. Aqueles elementos que eram as características centrais do padrão de acumulação fordista, haviam desaparecido. O desemprego voltou a subir, a taxa de juros se elevou, parte crescente do lucro das grandes empresas deixou de ser investido no setor industrial e passou a comprar ativos financeiros, e os Estados nacionais passaram por crises de arrecadação sem que, contudo, tenha se reduzido as despesas governamentais, provocando prolongadas crises fiscais.

Como vimos, a financeirização é um padrão de acumulação e não um setor ou um “ator” econômico. Este padrão de acumulação foi se desenvolvendo em decorrência de uma série de eventos históricos que foram desarticulando as principais características do padrão de acumulação anterior (fordista). Esta desarticulação passou pela desregulamentação de parte da legislação do controle do comércio e do fluxo de capitais de parte dos Estados nacionais e de parte das instituições multilaterais que haviam sido criadas no contexto do pós-guerra.

Seu desenvolvimento impactou a forma de organização dos Estados ao redor do mundo. Em decorrência do crescimento dos mercados financeiros, que passaram por um

boom de crescimento a partir dos anos 1980,¹⁹ a produção econômica mundial passou a se reestruturar em função deles. Grandes empresas produtivas migraram para os países subdesenvolvidos e mudanças na legislação trabalhista, tanto dos países desenvolvidos quanto dos subdesenvolvidos, foram colocadas em prática de maneira a reduzir os “custos da força de trabalho”. Os governos dos países da América Latina começaram a adotar políticas econômicas que pudessem atender aos interesses dos novos grupos capitalistas que emergiram daquele processo.

Nos países em que o sistema financeiro se desenvolveu mais rápido, uma parcela cada vez maior da mais-valia foi convertida em dinheiro que, por sua vez, converteu-se em diversos tipos de ativos financeiros. A metamorfose da mercadoria tornou-se metamorfose do capital. No mercado financeiro buscava-se suprir a queda da lucratividade dos outros setores.

Existem muitos trabalhos que descrevem os processos pelos quais o capitalismo atravessou durante a década de 1970. Lapavistas (2009), por exemplo, faz uma descrição dos fenômenos sob uma perspectiva histórica. Ele entende que três causas provocaram o surgimento da financeirização: (i) a manifestação da queda nas taxas de lucro durante a década de 1970 acompanhada do baixo crescimento da produtividade; (ii) as mudanças tecnológicas que provocaram transformações nos processos de trabalho e na legislação que o regulava. Estes fenômenos, por sua vez, contribuíram para elevar a taxa de desemprego, em especial nos países imperialistas e, por fim; (iii) a produção e o comércio mundial ficaram submetidos à dominação de empresas transnacionais que surgiram das fusões do período anterior à financeirização.

Outros, como Chesnais (1998; 2000), utilizando-se do referencial da “escola da regulação” francesa, caracterizam a transição da década de 1970 para 1980 como a do surgimento de uma nova fase denominada como “regime de acumulação predominantemente financeirizado”. Até então, o regime de acumulação dominante era o “fordista”. O enfoque do autor está na análise do papel que cumpriu a hegemonia do sistema financeiro norte-americano na nova fase. Nela, o capital portador de juros passou a ter predominância sobre as demais formas funcionais do capital.

Por fim, Duménil e Lévy (2003), recorrem ao “Prefácio” da “Contribuição da Crítica da Economia Política” de Marx para mostrar que o surgimento da financeirização

¹⁹ Alguns mercados começam a se desenvolver antes, como o mercado interbancário de Londres, ainda nos anos 1960.

decorreu do descompasso entre o desenvolvimento acelerado das forças produtivas em relação às relações sociais de produção. A transição que marcou a década de 1970 para 1980 foi acompanhada das mudanças nas formas de propriedade das grandes empresas (mudanças nas relações sociais de produção), com o surgimento de novas estruturas administrativas em seu interior. A este processo, os autores denominam de “financeirização das grandes empresas”.

Os autores também descrevem o surgimento de uma nova fração burguesa, denominada como “finanças”.²⁰ Na ótica dos autores, as finanças são a fração dominante da burguesia que passou a pressionar os governos dos Estados nacionais por mudanças que ampliassem a liberdade de operação de suas empresas. Entendemos, contudo, que o advento da financeirização não provocou o surgimento de uma nova fração de classe no interior da burguesia. O que passou a existir, foi uma sobreposição de interesses particulares da classe burguesia que passou, de maneira genérica, a direcionar a maior parte do lucro das grandes empresas para os mercados financeiros.

4. Considerações finais

Como não é objetivo da tese ingressar no debate acerca das fases da acumulação capitalista, optamos pela denominação “padrão de acumulação” para caracterizar a atual fase capitalista. Nela, o *capital portador de juros* e o *capital fictício* passaram a ter predominância sobre as demais formas de funcionamento do capital. Lembremos que Marx não desenvolveu o conceito de capital fictício nem em “O Capital” nem em qualquer outra obra. O que Marx faz foi apresentar o conceito tratando-o como uma “forma funcional”, etapa da existência do *capital em geral*. Isso foi feito no livro III.²¹

Por fim, destacamos abaixo as principais características, tanto do ponto de vista concreto, quanto abstrato, da transição do padrão de acumulação fordista para o financeiro:

²⁰ “Por ‘finanças’, entendemos aqui um vasto conjunto de indivíduos endinheirados e de instituições – indivíduos por trás das instituições – que detêm importantes capitais monetários e financeiros. Ao recorrer ao termo ‘hegemonia’, enfatizamos que, para além do crescimento das instituições monetárias e do desenvolvimento dos mecanismos financeiros, a finança fixa as regras do jogo econômico em matéria de renda, emprego e macroeconomia, e exerce o controle sobre o seu próprio funcionamento” (DUMÉNIL e LÉVY, 2003).

²¹ “Em primeiro lugar, não se trata de um conceito que tenha sido desenvolvido por Marx e isso pode ser definitivo para muitos. Por suposto que na época desse autor, na qual a ideia de um capital fictício dominante sobre o capital substantivo estava longe de ser possível, pensar que uma parte dos lucros não fosse derivada da mais-valia e nem do excedente-valor das formas de produção não salariais constituía um verdadeiro contra-senso” (CARCANHOLO & SABADINI, 2009, p. 42).

- Queda na taxa de lucro das principais empresas dos países imperialistas, verificada ainda na década de 1960. Esta queda se acentuou durante a década seguinte;
- À esta queda, combinaram-se outros elementos da geopolítica mundial na década de 1970, tais como o anúncio do fim do padrão-ouro e a crise estrutural do capital *em geral* que se expressou nos dois “choques” do petróleo, em 1973 e 1979;
- A crise estrutural do capital *em geral* provocou a alteração de inúmeros regimes políticos ao redor do mundo. Mas o principal impacto foi sobre a intervenção pública, que passou a destruir direitos que protegiam os *interesses gerais* dos trabalhadores;²²
- As grandes empresas passaram a direcionar parcelas crescentes do lucro para a compra e venda de ativos no mercado financeiro. Dentro delas, os diretores das áreas financeiras passaram a alcançar postos mais altos e ter maior poder de decisão;
- As formas funcionais conhecidas como *capital fictício* e *capital portador de juros* tornaram-se o eixo central da acumulação capitalista. A lógica de acumulação deixou de contar com o planejamento e passou a se basear na especulação e em apostas de “curto prazo”;
- As crises tornaram-se crises de sobreacumulação de capital em todas as *formas*, diferente das crises de superprodução de capital na forma da mercadoria. Os intervalos entre as crises diminuíram a partir de então;
- Aumentaram as desigualdades sociais entre as classes e entre os países. A riqueza e a renda passaram a se concentrar em um grupo cada vez mais restrito de capitalistas.

Com estas considerações iniciais, saltamos à teoria da derivação que servirá de base teórica para a compreensão do objeto da tese.

²² Em boa parte da Europa Ocidental, onde existiam os modelos do que ficou conhecido como “Estado de Bem-Estar Social”, eles passam a ser regressivamente transformados.

CAPÍTULO 2

ESTADO E INTERVENÇÃO ESTATAL, REGIME POLÍTICO E INTERVENÇÃO PÚBLICA

1. Introdução

Neste capítulo, apresentamos a base teórica na qual a tese irá se apoiar. Aqui tentamos responder à seguinte questão: por que é preciso diferenciar *Estado* de *regime político* para compreender como a financeirização impactou a intervenção pública no Brasil?

Para responder a esta questão, dividimos o capítulo em seis partes. Depois desta introdução, na segunda parte, bastante breve, é apresentada uma rápida revisão da literatura clássica do marxismo que trata do Estado para demonstrar que a visão que predominou nas interpretações sobre o Estado foram as perspectivas “instrumentalistas”. O objetivo desta parte é citar os aspectos centrais de um ou de outro trabalho que julgamos clássico no marxismo e que tiveram como foco a questão do Estado. Não é objetivo da tese retornar aos textos de Marx, nem mesmo de Engels, para buscar uma “teoria do Estado”, nem entrar em cada um dos trabalhos citados para tentar indicar possíveis limites ou contradições internas, pois esta tese não trata da teoria marxista do Estado, ainda que entendemos que em Marx e Engels exista tal tese.

É comum que muitos trabalhos, tanto clássicos, ou apoiados nestes trabalhos clássicos, guiem-se na máxima contida no “Manifesto Comunista” de 1848 de que “O poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (MARX & ENGELS, Manifesto do Partido Comunista, 2008b). Aquela máxima seria uma espécie de “chave explicativa” dentro dos textos de Marx que, muito mais que um argumento “de agitação política”, é uma tese “consubstanciada” tanto nos textos anteriores, quanto de maneira retrospectiva nos textos posteriores de Marx. Ela possibilitou, inclusive, demonstrar que, em que pese Marx não ter dedicado ao Estado um texto exclusivo, ainda assim, existir em Marx *uma teoria marxista do Estado* (ALCÂNTARA FILHO, 2018)

O que se busca nesta parte do capítulo é, tão somente, apresentar uma base teórica que seja ao mesmo tempo coerente com a teoria do valor presente nos textos de sua maturidade, em especial em “O Capital” e que também possibilite compreender os impactos sobre a intervenção pública no Brasil no período indicado.

Em seguida, na terceira parte, retomamos a dialética hegeliana para compreender o que são *formas sociais*. Ainda que este termo tenha sido pouco trabalhado por Marx, em Hegel é parte fundamental da “*Doutrina da Essência*”. A *forma*, para Hegel, é uma posição diante da essência. Assim, se pode dizer que “[...] para Marx o ponto de partida das análises dialéticas sobre a sociedade não são os conceitos, mas as *formas sociais*. Para Hegel a forma é, frente à essência, a posição das determinações das mediações do fundamento” (GUIMARÃES, 2018).

A fundamentação do que se entende por forma social é o primeiro argumento a sustentar a tese: *o Estado deve ser compreendido como forma social e não como ferramenta de dominação “privilegiada” que administra os “negócios comuns da burguesia”*.

Na quarta parte retornamos ao que ficou conhecido como “debate da derivação do Estado e do direito” (TAVARES, 2018). Este debate produziu uma série de trabalhos entre as décadas de 1970 e 1980, em especial na Alemanha Ocidental. Contudo, não fazemos uma revisão detalhada desses trabalhos, indicamos apenas que entre eles existem enormes diferenças interpretativas (CALDAS, 2016). Merece destaque, porém, o fato de que aquele debate partiu, direta ou indiretamente, das ideias contidas no livro de Pachukanis (2017) “Teoria Geral do Direito e do Marxismo” (TAVARES, 2018), em que o famoso jurista soviético entende ser o direito a forma jurídica da mercadoria, sem a qual as trocas entre sujeitos tão desiguais não podem se realizar.

A ideia que sustentou aquela tese é a de que esta *desigualdade real*, entre proprietários de meios de produção e proprietários da força de trabalho, é igualada na *forma direito*. Esta forma direito, por sua vez, é derivada da forma mercadoria. Ao entender o direito como “forma social” abriu-se a possibilidade de também entendermos outras instituições características da sociedade capitalista como *formas sociais* e não como *coisas* ou *instrumentos*.

Por fim, na quinta parte, apresentam-se as ideias que julgamos centrais do trabalho de Mathias e Salama (MATHIAS & SALAMA, 1983). Este trabalho contém uma perspectiva que possibilita a interpretação do Estado como *forma social*. Ainda que publicado em 1983 (há quase quatro décadas atrás), apresenta uma base teórica condizente com o que é buscado na tese. Parte-se da ideia de que o Estado deve ser interpretado como “abstração”, e não como *coisa* ou *instrumento* de classe. Por trás desta ideia reside um caminho lógico no qual a natureza de classe do Estado deve ser “deduzida

logicamente” não da luta de classes, mas sim do capital em geral, “[...] concebido como categoria, nos países capitalistas desenvolvidos; ou [...] ‘derivada’ da ‘economia mundial constituída’, nos países subdesenvolvidos” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 15). Este caminho “lógico” é o segundo argumento a sustentar a tese: *o Estado é derivado do capital*.

Nesta parte, ainda a partir do trabalho de Mathias e Salama (1983), além de reforçarmos esta leitura interpretativa que distingue o Estado de sua forma (regime político), apresentamos também: (i) como as economias subdesenvolvidas são produtos históricos da “economia mundialmente constituída”; (ii) as distintas determinações que atuam sobre a intervenção do Estado (intervenção estatal), e sobre a intervenção do regime político (intervenção pública); (iii) as diferenças da intervenção pública entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas e, por fim; (iv) as particularidades da intervenção estatal nas economias “semi-industrializadas” da América Latina, entre elas o Brasil.

Ao percorrer este caminho, ao final do capítulo retoma-se o problema apresentado nesta introdução: “porque”, afinal, fazer a distinção entre Estado e regime político é fundamental para responder ao problema geral da tese.

2. A questão do Estado no marxismo

O tema do Estado divide o pensamento no interior das ciências humanas. Parte de análises liberais até marxistas. Cada campo, por sua vez, subdivide-se em inúmeras perspectivas e teorias. Dentro do campo marxista, o Estado foi tema de trabalhos clássicos como os de Engels (ENGELS, 2010), Marx (MARX, 1974; 1999; 2008a; 2008b; 2008c), Lênin (LÊNIN, 2007), Gramsci (GRAMSCI, 2015a; 2015b; 2015c), Althusser (ALTHUSSER, 1985) e Poulantzas (POULANTZAS, 1977; 1980). A lista de obras clássicas do marxismo na análise do Estado não se esgota nesta.

Mesmo dentro destas obras, contudo, o Estado ganha conotações diferentes e as análises em seu interior também ressaltam aspectos diferentes, ora analisando a natureza do Estado, ora tentando encontrar as suas origens, ora privilegiando os aspectos materiais, ora os elementos que o inserem como mais uma instituição dentro da superestrutura.

Em geral, e isto também as faz clássicas, as obras mencionadas acima analisam o Estado como “produto das contradições de classes”, *comum a todos os modos de produção fundados* na divisão social do trabalho. Ou seja, não fazem uma abordagem do

Estado *no* capitalismo. Resta, então, um aprofundamento a partir da questão: o que é o Estado? E não da questão: qual a natureza do Estado?

De produto da “[...] necessidade de conter o antagonismo das classes” (ENGELS, 2010, p. 215), até tornar-se “[...] comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (MARX & ENGELS, Manifesto do Partido Comunista, 2008b), na sociedade capitalista, o Estado, desde seu surgimento na Idade Antiga, modificou-se radicalmente de forma tornando-se cada vez mais complexo no seu conteúdo.

Com as mudanças de forma, também se modificaram as interpretações sobre sua natureza. De “classe dominante em armas”, “[...] órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra” (LÊNIN, 2007), até tornar-se um “estado ampliado” em Gramsci (GRAMSCI, 2015b; PORTELLI, 2002), envolvendo os aparelhos do Estado “restrito” (sociedade política) e de sua forma “ampliada” (sociedade civil), sem a qual, em sociedades capitalistas complexas, a dominação dos grupos sociais dominantes se desagregaria. O sentido e a amplitude das análises sobre o Estado foram modificando-se até tornarem-se a expressão política das contradições de classes (POULANTZAS, 1977; 1980).

Porém, diferente de outras categorias, tais como *trabalho*, *mercadoria*, *ideologia*, *capital*, *luta de classes*, o Estado, não ganhou a devida atenção por parte de gerações de marxistas. Não porque não houve um tremendo esforço em interpretá-lo. Mas sim, justamente, porque, esta categoria foi tratada sob uma ótica instrumental. Abaixo, apresentamos uma possibilidade interpretativa que o entende como *forma social*.

3. Formas sociais na dialética marxista

Iniciamos com a questão: o que é dialética? Emprestamos a definição de Adorno (ADORNO, 2010) que indica duas “determinações” sobre a dialética:

1. Por um lado, é algo do próprio objeto, uma condição interna de sua existência;
2. Por outro, ela é um *método* de organização para o pensamento.

Portanto, se forem levados em conta estes dois âmbitos, pode-se compreender a dialética como uma relação entre sujeito que investiga e objeto investigado. Esta relação, contudo, é bastante complexa, e tem limites dos quais não se pode fugir. Pelo próprio movimento interno dos objetos, o sujeito pode no máximo oferecer conceituações e definições provisórias dos objetos estudados.

Algo sempre resiste na coisa. Classificações, definições, determinações, identidades e conceitos deixam de fora algo do objeto. Isso ocorre tendo em

vista que se nosso objeto é como o da Economia Política, por exemplo, as contradições internas à sua existência se colocam em movimento. Além disso restam as zonas de sombra não capturadas em uma dada definição e a diferença entre a unidade de um conceito e a multiplicidade das formas de existência e aparecimento dos objetos concretos (GUIMARÃES, 2018).

O Estado é uma forma social como tentaremos demonstrar mais à frente. Suas contradições internas estão em constante movimento. Não é possível “capturar” a complexidade de suas “zonas de sombra”. Classificações e definições sobre ele têm caráter provisório. Novas determinações são acrescentadas à sua *natureza* ao longo dos séculos.

Tratá-lo como *forma social* ao lado de formas já analisadas por distintas vertentes da dialética marxista possibilita, a nosso ver, melhor situá-lo no *interior* da sociedade na qual sua existência participa ativamente da *reprodução* das relações sociais fundamentais. Mas como estudar uma forma social tão complexa como o Estado?

Os começos efetivamente tomados nas obras de autores da dialética podem nos informar bastante sobre a objetividade e o método. Na *Ciência da Lógica*, Hegel entende que é necessidade do próprio objeto da lógica um começo que seja feito com o *Ser*, puro, abstrato, imediato e indeterminado. Marx, por outro lado, diz nas *Notas marginais ao Tratado de Economia Política de Adolfo Wagner* que ele não parte dos conceitos, mas das *formas sociais*. Em *O Capital*, ele começa com a mais aparente e simples das *formas sociais* com as quais a riqueza se mostra nas sociedades capitalistas: a mercadoria (GUIMARÃES, 2018).

Com esta citação chegamos, finalmente, ao ponto necessário para avançar na exposição do Estado como *forma social*.²³ A essência do Estado reside justamente na complexa relação entre seu “*ser*” e sua *forma*. Nesta ótica, a essência tem “*forma*” e, também, uma “*existência*”. A forma não é, necessariamente, a existência. A forma é só o processo que leva à existência de determinada categoria (forma social).

Mas, a forma não é a própria existência, sendo só o processo de posição que leva a ela. Não houvesse a forma, o fundamento e a essência não poderiam aparecer. Não haveria aparência ou existência exterior que fazem uma objetividade inteligível, cognoscível (GUIMARÃES, 2018, p. 17).

A essência das formas sociais não tem existência exterior fora de suas formas. A essência constitui parte interna da existência das formas sociais. Esta relação é necessária, pois se interpretamos o Estado como forma social, isto tem uma dupla implicação.

²³ “A forma social e seus modos de aparecimento são, portanto, essenciais na construção desta proposta de formalização da dialética materialista. Contudo, Marx nunca efetivamente expôs o que são as formas sociais. Seu conceito foi utilizado e mobilizado na obra, mas um tratamento a parte do que ele significa e como buscá-lo nas investigações sobre os objetos sociais nunca foi feito. Marx nos deixou muitas investigações feitas sobre a sociedade, mas deixou muito pouco a respeito dos métodos e procedimentos de como conduzir novas investigações” (GUIMARÃES, 2018, p. 12).

Em primeiro lugar ele tem uma essência (que reside além de sua materialidade). Em segundo lugar esta essência está articulada por uma complexa relação entre seu *ser* e sua *forma*, como mencionamos acima.

Se tratarmos de um Estado capitalista, seu ser reside justamente nas relações mais profundas que constituem a sociedade capitalista. Reside nas *relações fundamentais* de produção que formam a base sobre a qual se eleva a superestrutura desta mesma sociedade. Estas relações, do ponto de vista abstrato, nada mais são do que as relações de *assalariamento* características da sociedade capitalista.

A forma do Estado é o processo que permite compreendê-lo. A forma é “[...] um processo que permite haver unidade e identidade no caos contraditório de movimentos complexos, reflexivos e não-idênticos” (GUIMARÃES, 2018).

A forma é a primeira mediação da aparência, o primeiro elo de sentido que faz com que a aparência do puramente empírico se vincule ao fundamento e à essência, para, só então, alcançar o nível do conceito. A aparência, por sua vez, é o revelar imediato das determinações da essência por meio das suas formas sociais (GUIMARÃES, 2018, p. 18).

Assim, chegamos à conclusão do que são as formas sociais:

[...] são processos de objetivação das relações sociais, que se estabilizam em uma unidade inteligível por meio das dinâmicas concretas que envolvem luta de classes, economia, política, valores, cultura, etc (GUIMARÃES, 2018).

Desta maneira, as “formas sociais são identificáveis nas aparências, nas estruturas sociais, nas leis de tendência, nas mediações concretas envolvidas nas relações sociais, nas identidades e contradições” (GUIMARÃES, 2018). Podemos afirmar que o Estado, mais que mero conceito, ferramenta ou instrumento, é um complexo de complexos que denominamos por *forma social*. É um conjunto de processos de objetivação das relações sociais dominantes (e relações de produção fundamentais) em determinada sociedade. Sua aparência reside nas estruturas sociais (que muitas vezes são confundidas com sua própria essência), nas leis tendenciais internas, e nas relações que estabelece com a sociedade e o funcionamento econômico destas sociedades.

A interpretação do Estado como forma social é, dentro do marxismo, algo ainda pouco explorado. O caminho até esta conclusão passou pela obra do jurista soviético Evguiéni B. Pachukanis. Examinemos agora o caminho percorrido e a possibilidade que ele deixou em aberto para a compreensão do Estado como forma social.

4. O direito como forma jurídica do capital

Na década de 1920 Pachukanis em sua principal obra intitulada “Teoria geral do direito e marxismo” marcou profundamente a crítica ao direito. Concebeu também, de maneira indireta, uma maneira diferente de interpretar o Estado. Neste livro o autor apresentou uma leitura original do papel do direito nas sociedades pré-capitalistas, capitalistas e pós-capitalistas. Ou seja, apresentou uma evolução das formas jurídicas até a gênese do direito no capitalismo como *forma jurídica do capital*.²⁴ Denunciou ainda o papel com que a burocracia estatal na URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) instrumentalizava o aparato jurídico.

Apresentou, além disso, uma leitura original na qual as relações jurídicas entre dois “sujeitos portadores de direitos” tão diferentes, tais como o proprietário dos meios de produção e o proprietário da força de trabalho aparecem como iguais. Esta *equalização* entre sujeitos desiguais é realizada na esfera das relações jurídicas.

Pode-se fazer uma analogia do processo descrito por Marx como *fetichismo da mercadoria*,²⁵ no qual as relações sociais subjacentes nas mercadorias são ofuscadas como se as mercadorias tivessem vida própria. E esta *autonomia da mercadoria*, produto do trabalho humano, retorna agora sobre ele aprisionando-o. Assim, também, o *fetichismo do direito* esconde as relações jurídicas sob a forma de um “direito abstrato”.²⁶

Esta é uma lógica invertida na qual a realidade aparece “de cabeça para baixo” (TAVARES, 2018). No campo do direito esta descoberta foi realizada por Pachukanis.

²⁴ “Desta forma, a submissão, ou as relações de poder entre uma classe e outra se dá de forma bastante diferente das formas anteriores. Não temos mais aqui uma subordinação baseada na fé religiosa, ou na força física entre senhor e escravo. A constituição da ideia do cidadão impõem a condição de igualdade aos sujeitos” (TAVARES, 2018, p. 14).

²⁵ O fetichismo da mercadoria é um termo utilizado por Marx em sua fase madura, em especial em “*O Capital*”. Antes, nos textos de sua juventude, Marx valia-se do termo alienação ou “estranhamento”. Alienação, como o próprio nome já diz, indica a separação dos seres humanos em relação a dois elementos: 1) do produto do seu trabalho; 2) das capacidades humanas presas e alienadas pelo processo de trabalho. “Examinamos o ato do estranhamento da atividade humana prática, o trabalho, sob dois aspectos. 1) A relação do trabalhador com o *produto do trabalho* como objeto estranho e poderoso sobre ele [...] 2) A relação do trabalho com o *ato de produção* no interior do *trabalho*. Esta relação é a relação do trabalhador com a sua própria atividade como uma [atividade] estranha não pertencente a ele, a atividade como miséria, a força como impotência, a procriação como castração. A energia espiritual e física *própria* do trabalhador, a sua vida pessoal – pois o que é vida senão atividade – como uma atividade voltada contra ele mesmo, independente dele, não pertencente a ele. O *estranhamento-de-si* [...], tal qual acima o estranhamento da *coisa*” (MARX, Manuscritos econômicos-filosóficos, 2014, p. 83). Pois bem. O fetichismo é o estranhamento elevado a um nível mais desenvolvido. Além desta dupla separação encontra uma terceira determinação: o *produto do trabalho humano retorna, agora, contra seu produtor*. As coisas parecem ganhar vida própria. E, no “mundo das mercadorias”, as trocas estabelecem-se entre coisas, e não entre pessoas (MARX, 2011b).

²⁶ “É devido ao fetichismo da mercadoria, que reveste as relações jurídicas, que garante a contínua exploração do trabalho, que faz com que haja uma falsa noção de igualdade social entre estes sujeitos. [...] O fetichismo da mercadoria é o que impede que a essência das relações jurídicas se apresente como sendo aquilo que ela realmente é” (TAVARES, 2018, p. grifo nosso).

Ao entender o direito como *forma social* possibilitou, também, compreender outras esferas do aparelho estatal como “formas políticas”.

A proposta de Pachukanis foi compreender a realidade, a partir de suas determinações mais simples, no nível do concreto, para chegar às formulações gerais. O mesmo caminho proposto por Marx. Assim, neste nível, seria possível fazer deduções²⁷.

Marx expõe de forma magnífica a propósito da economia política: poderia parecer muito natural – dizia ele – começar as investigações pela totalidade concreta, pela população que vive e produz em circunstâncias geográficas determinadas, porém, a população torna-se uma abstração uma abstração vazia se deixarmos de lado as classes que a compõem. Por sua vez, estas, sem as condições básicas para a sua existência, tais como o salário, o lucro, a renda etc nada são. A análise destas últimas pressupõe as categorias mais simples do “preço”, do “valor” e da “mercadoria”. Partindo destes pressupostos mais simples, o teórico da economia política reproduz a mesma totalidade concreta, mas agora já não como um todo caótico e difuso mas como uma unidade rica em numerosas determinações e inter-relações. Marx acrescenta que o desenvolvimento histórico da ciência veio a palmilhar precisamente o caminho inverso: os economistas do século XVII começaram pelo concreto, pela nação, pelo Estado, pela população, para depois chegarem à renda, ao lucro, ao salário, ao preço e ao valor. Porém, o que historicamente foi inevitável, não tem necessariamente de ser metodologicamente correto (PACHUKANIS, 1988, pp. 30-31).

Estas observações justificam-se também no que diz respeito à teoria geral do direito. Neste caso, a totalidade concreta, ou seja, a sociedade, a população, o Estado, deve ser o resultado ou a meta das nossas reflexões, não o ponto de partida das mesmas. Quando se caminha do mais simples para o mais complexo, quando se parte da forma mais simples de um *processus* para as suas formas mais concretas, segue-se uma via metodológica mais precisa, mais clara e, por conseguinte, mais correta do que quando se avança às apalpadelas, nada tendo diante de si a não ser a imagem difusa e indiferenciada da totalidade concreta (PACHUKANIS, 1988, p. 31).

Partindo do *mais simples* para chegar ao *complexo*, mesmo caminho realizado por Marx, Pachukanis ofereceu uma leitura diferente da forma social *direito*. Este caminho que ele opera para a compreensão da forma direito acompanha o caminho que Marx realizava para desvendar a forma mercadoria. Vejamos:

O que Marx diz [...] das categorias econômicas é totalmente aplicável também às categorias jurídicas. Em sua aparente universalidade elas exprimem um determinado aspecto da existência de um determinado sujeito histórico: a produção mercantil da sociedade burguesa (PACHUKANIS, 1988, pp. 34-35).

E mais à frente.

Do mesmo modo que a riqueza da sociedade capitalista reveste a forma de uma enorme acumulação de mercadorias, também a sociedade, em seu conjunto, apresenta-se como uma cadeia ininterrupta de relações jurídicas. A troca de mercadorias pressupõe uma economia atomizada. O vínculo entre as diferentes unidades econômicas, privadas e isoladas, é mantido a todo o momento graças aos contratos que se celebram. A relação jurídica entre os sujeitos não é mais

²⁷ “A elaboração teórica de Pachukanis busca então realizar uma dedução lógica do Estado capitalista com o intuito de entender melhor sua essência, sua forma concreta de manifestação real e as limitações que possuem as formas política e jurídica” (TAVARES, 2018, p. 3).

o reverso da relação entre os produtos de trabalho tornados mercadorias (PACHUKANIS, 1988, p. 47).

Se da mesma maneira que a “relação jurídica entre sujeitos” é o reverso da “relação entre os produtos do trabalho tornados mercadoria”, ou seja, da mesma maneira que a sociedade capitalista esconde sob o fetiche da mercadoria, o fetiche do direito, abre-se, assim, a possibilidade de compreender a dominação de classes escondida sob o fetiche da dominação “estatal oficial”, ou, simplesmente, compreender o fetiche da *forma política*. Pachukanis formulou então a célebre pergunta:

[...] por que é que o domínio de classe não se mantém naquilo que é, a saber, a subordinação de uma parte da população à outra? Por que é que ele reveste a forma de um domínio estatal oficial ou, o que significa o mesmo, por que é que o aparelho de coação estatal não se impõe como aparelho privado da classe dominante, por que é que ele se separa desta última e reveste a forma de um aparelho de poder público impessoal, deslocado da sociedade? (PACHUKANIS, 1988, p. 95).

Inicialmente, ele rejeita a ideia de que, diferente dos outros modos de produção, no capitalismo, a dominação de classe disfarça-se sob um véu ideológico. Ainda que esta explicação seja “correta”, para ele não é suficiente. Posteriormente, porque um disfarce ideológico também existia em outros modos de produção. Assim, a solução é a seguinte:

[...] a coisa é simples e evidente: a submissão dos camponeses ao senhor feudal se deu por consequência direta e imediata do fato deste mesmo senhor ser um grande proprietário fundiário e dispor de uma força armada. Esta dependência imediata, esta relação de domínio de fato, revestiu-se progressivamente de um véu ideológico: o senhor feudal era progressivamente sustentado por uma autoridade divina supra-humana: “Toda a autoridade emana de Deus”. A submissão do operário assalariado ao capitalista e a sua dependência diante dele existe também sob uma forma imediata: o trabalho morto acumulado domina aqui o trabalho vivo. *Contudo, a submissão deste mesmo operário ao Estado capitalista não é igual à sua dependência frente ao capitalista individual, que se encontra simplesmente disfarçada sob uma forma ideológica desdobrada.* Não é a mesma coisa, primeiro porque existe aqui um *aparelho particular independente* dos representantes da classe dominante, situado acima de cada capitalista individual e que se estabelece como uma força impessoal. Não é também a mesma coisa, porque tal força impessoal não concretiza cada uma das relações de exploração. Com efeito, o assalariado não é coagido, política e juridicamente, a trabalhar para um *determinado* empresário, mas apenas vende-lhe a sua força de trabalho formalmente com base num contrato livre. À medida que a relação de exploração se realiza formalmente como relação entre dois proprietários de mercadorias “independentes” e “iguais” dos quais um, o proletário, vende a sua força de trabalho, e outro, o capitalista, a compra, o poder político de classe pode revestir-se da forma de um poder público (PACHUKANIS, 1988, pp. 95-96, grifo nosso).

Aqui, nesta citação, temos um aspecto importante. Ao rejeitar a ideia de que a dominação de classe, no capitalismo, não aparece como o que de fato ela é, exclusivamente devido ao aspecto ideológico, Pachukanis busca outra saída. E ela reside

em separar o “capitalista particular” do “Estado capitalista” como um “aparelho particular independente”. Aqui, vale destacar, estamos muito próximos da passagem na qual Engels (ENGELS, 2010) descreve o Estado capitalista como o “capitalista coletivo em ideia” contida em “*A origem da família, da propriedade privada e do Estado*”.

Assim, com Pachukanis, temos o embrião de uma nova forma interpretativa para o Estado capitalista. Uma análise que superou as análises “instrumentais”. Com isso chegamos ao “debate da derivação do Estado”.

5. Debate da derivação e o “Estado Superdesenvolvido”

Vimos que o Estado é uma *forma social*. A relação que a *forma direito* mantém com os seres humanos, sujeitos portadores de direito, é a mesma que a forma mercadoria mantém com os produtores do trabalho humano portadores de valor. É uma relação fetichizada, em que as relações sociais subjacentes *aparecem como aquilo que não são*.

Resta entender, agora, por que isto também ocorre com a dominação entre classes sociais e qual é a *posição* que o Estado capitalista ocupa nesta relação. Ou simplesmente, resta retornar à pergunta de Pachukanis: por que a dominação de classe, no capitalismo, não aparece como aquilo que ela é, ou seja, como a dominação de uma parte da sociedade sobre as demais?

Duas respostas imediatas são possíveis. As duas, porém, são insatisfatórias. A primeira seria a de que a dominação de classe, no capitalismo encontra-se escondida *ideologicamente*. Esta resposta é descartada, pois como vimos, Pachukanis indica que um “disfarce ideológico” já existia em outros modos de produção.

A segunda resposta é a que resolve o problema afirmando que a natureza de classe do Estado é capitalista. De fato, esta é a natureza de classe do Estado *no* capitalismo. Mas não resolve o problema, pois é necessário estabelecer uma série de mediações até se chegar a esta afirmativa genérica. Vamos a elas.

Seguindo ainda o caminho de Pachukanis, existe uma separação entre os capitais particulares e o Estado capitalista, “aparelho particular independente” dos capitais particulares. Estamos em vista da separação entre conteúdo abstrato *geral* e forma *particular* de existência do capital. No primeiro nível o capital *em geral* necessita para reproduzir-se deste “aparelho independente”, mas que está ligado organicamente a ele, que é, justamente, o Estado. Contudo, o que conhecemos pela sua intervenção e por seus

infundáveis aparelhos, nada mais é que a forma como o Estado se apresenta na sociedade: como regime político.

Esta separação é que permite compreender o que podemos chamar por *fetiche da dominação de classe* que se esconde sob a forma de um Estado “acima da sociedade civil”, como Marx indica no “*Prefácio*” de 1859 (MARX, Contribuição à crítica da economia política, 2008a). Mas para compreender melhor, emprestamos o raciocínio elaborado por Mathias e Salama (MATHIAS & SALAMA, 1983) que implica em fazer uma “dedução lógica” do Estado a partir do capital.

O Estado assim concebido o é como uma categoria. Estamos em presença de uma dedução lógica. Essa é diferente da dedução histórica (materialismo histórico). Mas não é independente dela. Ela fornece as categorias necessárias à compreensão da história. Mas essas categorias se historicizam e sofrem a influência do decurso da história” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 24)

Pode-se fazer um paralelo entre o *fetiche da mercadoria* e o *fetiche da dominação de classe*. Da mesma maneira que o fetiche da mercadoria esconde as relações sociais subjacentes à mercadoria, também o fetiche da dominação de classe gera a ilusão de que o Estado se apresente *acima* da sociedade de maneira *imparcial* para regular os conflitos entre indivíduos atomizados. Sobre esta relação, escrevem os autores:

Nesse raciocínio, a primeira questão que colocamos não é: “os trabalhadores são explorados?”. Consideramos que eles são explorados. A questão pertinente torna-se: “por que os trabalhadores não percebem imediatamente sua exploração?”; “por que consideram que seu salário corresponde à remuneração de seu trabalho?”; “por que pensam que é uma simples relação de troca entre essas duas mercadorias?”. A análise das raízes da coisificação revela o que há por trás da relação de troca e explica o fetichismo da mercadoria. Uma vez dada essa explicação, mostra-se o que é a exploração. Pode-se fazê-lo porque se mostrou primeiro o que servia de fundamento a essa troca. A exploração é inicialmente um dado que não é sentido espontaneamente como tal, e que pode em seguida ser explicado (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 83).

A compreensão do fetiche da mercadoria possibilita compreender a natureza por trás da mercadoria. Porém, com a generalização da mercadoria que reside, basicamente, na transformação da força de trabalho em mercadoria sob a forma de assalariamento, e com a generalização por uma dada sociedade desse tipo de relação ou mesmo com a transformação do assalariamento em relação dominante os “fetiches multiplicam-se”. Vejamos:

Com a generalização da mercadoria, esses aspectos fetichizantes multiplicam-se. A relação de exploração é objetiva e espontaneamente ocultada. A relação de igualdade predomina. A exploração, se é que existe, aparece como um acidente que resulta de um desrespeito das condições de igualdade da troca (por exemplo: monopólio e, mais particularmente, os sindicatos). É algo que deve ser condenado. A esse nível da análise, pareceria que o Estado é algo inútil se se põe além do papel que poderia lhe caber: o de garante das relações

de troca, as quais – salvo acidente – são presumidas como igualitárias (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 22).

E mais à frente.

A natureza do Estado é capitalista. Formulamos essa hipótese O Estado é, portanto, o garante da manutenção da relação de produção. Mas a troca mercantil e a extensão da forma mercadoria à força de trabalho – a generalização da mercadoria – fazem com que essa relação de produção não apareça como tal. Esse tipo de garantia não encontra, a esse nível de análise, nenhum fundamento lógico. O Estado está aí. Ele não é necessário, a não ser como gendarme que garante que as regras da troca aparentemente igualitárias não sejam violadas. Aparece como um instrumento neutro. O Estado capitalista aparece como “ao lado e acima da sociedade civil” (Marx). Essa ilusão é reforçada por vários fatores: onipresença hoje do Estado, relativa continuidade das administrações em relação à sucessão dos governos, nível atingido pela legitimidade desses últimos (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 22-23).

Este diagnóstico já o havíamos apresentado acima. Ocorre que deduzir logicamente o Estado, a partir do capital, prescinde da sequência de categorias que, a priori desembocavam no *capital*, mas que não pode restringir-se nele²⁸. Esta sequência lógica não se resolveria na realidade concreta (histórica) não fosse a existência do Estado,²⁹ como o demonstraremos a seguir. Vejamos:

É por isso que a sucessão das categorias “mercadoria / valor / dinheiro” não pode se deter na categoria “dinheiro”. Deve prosseguir. Depois do dinheiro, virá a categoria “capital”. Como bem observa Rosdolsky: “A série ‘mercadoria / valor / dinheiro / capital’ enuncia simplesmente que cada uma das categorias ultrapassa a si mesma e nenhuma das categorias pode ser plenamente compreendida sem as anteriores”. Assim, não se pode compreender verdadeiramente o dinheiro se não se recorre à categoria que lhe sucede. Inversamente, não se pode compreender o que é realmente o capital se não se realiza uma análise lógica do dinheiro. [...] O capital pode, então, ser concebido como uma relação social e não como uma simples soma de equipamentos (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 23).

Assim, chegamos ao resultado da dedução lógica:

A generalização da mercadoria fornece as bases materiais para uma coisificação das relações de produção. O *fetice* da mercadoria faz com que o Estado apareça como algo acima das classes sociais. A generalização da mercadoria não pode existir sem que exista – como pré-condição – desenvolvimento do capital. O capital é uma relação social. A acumulação de capital não exclui o jogo das classes sociais. Ela é, ao contrário, o produto da luta de classes; e, através dessa luta, ela influencia seu curso. A acumulação traduz e pesa sobre o desenvolvimento da contradição capital / trabalho. É por isso que acumulação de capital é um elemento *desfetichizador* das relações de produção. Ou seja: essa acumulação é capaz de revelar aos trabalhadores a realidade das relações de produção e de exploração e de suscitar a combatividade dos mesmos. A ilusão da troca igual se atenua como o que

²⁸ “Sem a categoria “Estado”, a categoria “capital” não pode ser concebida. O Estado é deduzido – ou, em outras palavras, derivado – do capital por duas razões: é o garante da manutenção das relações de produção e participa de modo decisivo na própria instituição dessas relações” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 24).

²⁹ “Limitada à categoria “capital”, essa dedução lógica não permite apreender em sua totalidade as causas do movimento real da sociedade. Não se pode – como o fez Marx – deter a sucessão das categorias no capital, e definir então as leis da acumulação” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 24).

realmente é. A pseudo-igualdade da relação de troca revela sua desigualdade no processo de produção. O fetichismo se faz acompanhar do seu contrário: o desfetichismo. O Estado é a *resposta* a essa desfetichização. Garantindo o respeito pelas regras da troca, ele garante a possibilidade da exploração e de sua perenidade (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 25).

Por fim,

[O Estado] é o garante da perenidade das relações de produção. Sua intervenção se situa em vista dessa necessidade. Por isso, ele não pode se confundir com nenhum capital individual, por um lado, e, por outro, é necessariamente uma abstração, uma categoria. Representante dos interesses gerais do capital, pré-condição para seu desenvolvimento, ele é o “*capitalista coletivo ideal*” (Engels). Portanto, o Estado é *uma abstração real, que se realiza – sob forma de regime político – no curso da luta de classes* (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 26, grifo dos autores).

Estas afirmações, no plano abstrato (teórico), são as mediações que encontramos para afirmar que a natureza de classe do Estado no capitalismo é *ser derivado do capital em geral*. Isto decorre desta sequência lógica. O Estado, derivado do capital, é uma abstração (ainda que real). Sua *forma* é o regime político. O regime político é produto (derivado) da luta de classes.

Contudo, esta dedução ainda encontra um problema. Na formação social dos países subdesenvolvidos não existia a generalização da mercadoria e das relações de produção fundamentais do capitalismo. Assim, esta dedução do Estado, a partir do capital, precisou seguir outro caminho. Vejamos qual foi o caminho.

5.1. Estado deduzido da economia mundialmente constituída nos países subdesenvolvidos

Nos países capitalistas subdesenvolvidos as relações de assalariamento não estavam generalizadas. A forma *mercadoria* não se generalizou. Combinaram-se uma variedade de relações de produção, tais como escravismo, colonato, parceria etc., com o assalariamento. Deve-se destacar também que,

Nos países que se tornaram subdesenvolvidos, o aparecimento e florescimento do modo de produção capitalista não foram gerados e produzidos pelo desenvolvimento das contradições internas. Esse modo de produção emergiu das entranhas da sociedade, mas foi de certo modo trazido do exterior: e foi precisamente isso que criou o subdesenvolvimento. Esse fato é hoje amplamente admitido (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 29).

Assim, “[...] Resulta dessa particularidade que a difusão das relações mercantis é [foi] incompleta e específica” (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 29, grifo nosso).

A difusão das relações mercantis nos países subdesenvolvidos – inclusive nos mais industrializados – *alimenta-se da desestruturação* que provoca nas relações de produção não capitalistas, num lapso de tempo extremamente

breve. Ela as adapta (ou tenta adaptá-las), sem necessariamente transformá-las em relação de produção capitalista, à lógica de valorização do capital (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 29).

Nas economias subdesenvolvidas, parcela considerável da força de trabalho estruturou-se no setor informal. Resquícios do passado colonial e escravocrata perduram no presente. As explicações para este fenômeno não se encontram na incapacidade que as elites locais têm de romper com a estrutura dependente de uma industrialização fraca (quando ela existe), ou com um retardamento no processo de interligar os vários setores da indústria entre si.

O desenvolvimento do subdesenvolvimento não pode levar ao desenvolvimento como alertava Gunder Frunk (FRANK, 1966). “O que qualifica o subdesenvolvimento não é a subindustrialização, nem a “falsa” industrialização (sic.), nem o dualismo tecnológico, etc., mas sim esse processo” (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 29-30). Qual processo? O do momento e da forma como se difundiram as relações mercantis *a partir de fora* nas economias de passado colonial ou dependente e que se tornaram subdesenvolvidas.

É essencial tomar em consideração os elementos que engendram (e depois influem sobre) o processo de subdesenvolvimento. É por isso que não se pode aceitar a hipótese de generalização da mercadoria. Isso implicaria em deixar de lado precisamente o que constitui o subdesenvolvimento (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 31).

Assim,

Embora recusemos a escola da derivação para o caso dos países subdesenvolvidos, essa consideração é fundamental. Para sermos claros: *a inexistência de uma classe pode não afetar a natureza de classe do Estado*. Pode haver um Estado capitalista sem classe capitalista. A natureza de classe do Estado é conferida por outros fatores que não a existência de uma formação social apropriada. [...] Todavia, é evidente que a inexistência de uma classe social tão fundamental como a dos capitalistas, ou dos operários, ou sua quase inexistência, ainda que não influa sobre a natureza de classe do Estado, influi profundamente sobre sua forma de existência: manifesta-se na produção de regimes políticos próprios, originais (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 31-32).

Então, se não se pode deduzir o Estado do capital, nestes casos, como compreender a natureza do Estado? O Estado, nos países subdesenvolvidos foi deduzido (ou derivado) do capital em nível mundial, ou da “economia mundial constituída”³⁰.

³⁰ “A economia mundial é composta de nações e se dá no seio dessas nações, de Estados. Uma dessas partes – comumente chamada de ‘centro’ – é composta por Estados-Nação desenvolvidos; uma outra, por Estados-Nação subdesenvolvidos, sendo qualificada como ‘periferia’. Nenhuma dessas partes é homogênea. Existem relações de dominação no seio do centro entre as economias desenvolvidas e no interior da periferia entre economias subdesenvolvidas. O que as qualifica como desenvolvidas ou subdesenvolvidas reside nas diferentes condições de

A dedução lógica do Estado nos países subdesenvolvidos relaciona a economia mundial “constituída” e a natureza de classe desses Estados. Ela permite compreender por que o Estado é o lugar de difusão das relações mercantis e o elemento necessário a essa difusão. Ela esclarece de modo novo o papel do Estado na acumulação e as formas que ele assume (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 39).

Assim,

A economia mundial é vital para o prosseguimento do processo de acumulação no centro, quando esse último atinge certa fase do desenvolvimento de suas forças produtivas. Essa fase é a do imperialismo. Chamamos a economia mundial que atingiu essa fase de *economia mundial constituída*. A partilha do mundo é efetuada entre as principais potências do centro. A economia de exportação se põe na ordem do dia. A difusão das relações mercantis substitui a economia de pilhagem. Os mecanismos de assalariamento substituem a escravidão, acomodando-se em maior ou menor medida ao trabalho forçado. O subdesenvolvimento se aprofunda (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 41).

Assim, nos países desenvolvidos (ou imperialistas) o Estado foi deduzido (ou derivado do capital *em geral*). Já nos países subdesenvolvidos (ou dependentes) o Estado foi derivado do *capital em geral em nível mundial* (ou simplesmente, da *economia mundial*) Este é o terceiro argumento a sustentar a tese. Assim, por ora temos que:

Quadro 1: Níveis de Abstração e suas Determinantes

NÍVEIS	DETERMINANTES		FORMA SOCIAL
Abstrato	Mercadoria	→ Capital em geral	→ Estado
Concreto	Relações Sociais de Produção	→ Luta de classes	→ Regime Político

Fonte: elaboração própria

A partir de agora, iremos analisar tanto como o Estado quanto sua forma concreta relacionam-se com a sociedade. Este relacionamento tem diferenças de país para país. Mas, o que iremos apresentar abaixo, é um esboço, que ainda se inscreve como parte de nossa *base teórica* para depois, estudarmos o caso do Brasil.

5.2. Intervenção pública e intervenção estatal

A intervenção pública é a forma da intervenção estatal. Assim, “A intervenção pública e a intervenção estatal não dependem de duas séries de fatores independentes. Estamos diante de dois fenômenos separados, mas não independentes” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 76).

emergência da acumulação, e, sobretudo hoje, nos diferentes efeitos dessa acumulação segundo o polo onde ela se realiza” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 39).

Assim, se o “O Estado [...] é uma abstração real que se realiza sob a forma de regime político. A cada um desses conceitos, pode-se fazer corresponder outros conceitos necessários à explicitação da intervenção do Estado. Assim, *à intervenção estatal corresponde o nível de abstração no qual se situa o Estado; à intervenção pública, o nível onde se situa o regime político* (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 48, grifo nosso).

Neste sentido, “A intervenção do Estado é a expressão genérica. A intervenção pública é a forma de existência da intervenção estatal” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 48). E, com isso, chegamos ao ponto central, objeto desta tese. “A intervenção estatal é o produto de vários fatores. Estes últimos determinam seu nível e sua evolução. A intervenção pública é o produto de fatores mais facilmente identificáveis” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 48). E, por serem mais facilmente identificáveis que o delimitamos como objeto. Antes de saltar a estes fatores, determinantes da intervenção pública, indiquemos os fatores que determinam a intervenção estatal.

Como a intervenção estatal só pode ser compreendida no nível da abstração, mesmo nível onde se situa o Estado, cabe considerar novamente a relação de organicidade que atravessa, neste nível, o Estado e o capital. Desta forma a ideia de intervenção,

[...] remete-nos, por um lado a concepção de Estado ao exterior do capital; por outro, a concretização destas categorias corresponde à separação entre o Estado e o Capital. Em outros termos, existe um processo de ‘autonomização’ do Estado. É precisamente esta autonomização que permite a utilização deste conceito, especificando-o e, preenchendo-o de determinações concretas (NAKATANI, 1987, p. 57).

Assim, “A relação orgânica Estado/Capital, definida no plano abstrato, transforma-se em separação; é rearticulada através do conceito *intervenção*” (NAKATANI, 1987, p. 57).

Não estabelecemos uma relação de exterioridade entre capital e Estado, mas uma relação orgânica. A categoria ‘Estado’ deveria ter surgido desde a seção I do Livro I de *O Capital*. Portanto, é a sucessão de categorias – mercadoria / valor / dinheiro / capital / Estado – que nos permite compreender que o processo de sanção não pode ser concebido sem a intervenção do Estado (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 183).

Enquanto a “função de acumulação” (ou “regeneração”) remete-nos ao nível de abstração onde se situa o Estado, a função de “legitimação-repressão” remete-nos ao nível onde se situa o regime político (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 74). Estas funções não são opostas, mas complementares. Situam-se, contudo, em níveis distintos de abstração.³¹

³¹ “Esta distinção permite Salama definir certos limites à intervenção do Estado. Estes são determinados no plano abstrato pelas restrições e necessidades da acumulação do capital, cuja dinâmica depende fundamentalmente de três fatores: - o diferencial das taxas de lucro; - a lei da baixa tendencial da taxa de lucro; - e o nível atingido pelas forças produtivas. Estes pontos definem um eixo em torno do qual varia a intervenção pública” (NAKATANI, 1987, p. 57).

A intervenção pública traz a marca de uma busca de legitimação, ainda que essa seja extremamente reduzida e fracionada. Mas não poderia ser reduzida essa busca: *ela traduz a necessidade de resolver os conflitos de classe e de não levá-los em conta* (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 74, grifo dos autores).

Três fatores determinam a intervenção estatal, no plano abstrato, são o eixo dentro do qual pode se mover a intervenção pública:

- Diferencial das taxas de lucro;
- Tendência da queda da taxa de lucro;
- Desenvolvimento das forças produtivas.

Rompê-los, significaria colocar em crise o próprio sistema. Como o atual padrão de acumulação é a financeirização, indicamos, a partir deste fenômeno, um quarto determinante da intervenção estatal que condiciona os demais:

- Capacidade que o capital fictício tem de absorver recursos das despesas públicas.

Dentro destes limites é que se move a intervenção pública, forma da intervenção estatal. Os determinantes da *intervenção pública* são:

- Regime de acumulação dominante (padrão de acumulação);³²
- Estágio e a evolução da luta de classes;
- Expressão dessa luta no nível político.

Indicamos abaixo um quadro-síntese destas categorias teóricas e as relações entre elas. O objetivo dele é sintetizar e organizar os conceitos trabalhados até aqui:

Quadro 2: Categoria, Manifestação da Categoria e Determinantes da Intervenção

	CONTEÚDO ABSTRATO	FORMA CONCRETA
Categoria	Estado	Regime Político
Manifestação da Categoria	Intervenção Estatal	Intervenção Pública
Determinantes da Intervenção	▪ Diferencial das taxas de lucro; ▪ Tendência da queda da taxa de lucro; ▪ Desenvolvimento das forças produtivas; ▪ Capacidade que o capital fictício tem de absorver recursos das despesas públicas (característica exclusiva da financeirização).	▪ Regime de acumulação; ▪ Estágio da luta de classes; ▪ Expressão da luta de classes ao nível político.

Fonte: elaboração própria

³² Enquanto Mathias e Salama (1983) indicavam que o regime de acumulação era um dos fatores que determinava a intervenção pública, substituímos este conceito, simplesmente, por “padrão de acumulação”.

Desta forma,

A intervenção pública não se define a cada momento em relação à evolução da luta de classes. A expressão política institucionalizada dessa luta, coagulada por algum tempo pelo resultado eleitoral, fornece um crédito de legitimação que pode permitir que uma política econômica seja capaz de prosseguir, apesar dos déficits de legitimação concretos que ela implica, perceptíveis graças às sondagens de opinião, à evolução da combatividade das diferentes frações de classe, etc. (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 76).

Assim, se a intervenção pública não se define, conjunturalmente, pelo sentido da luta de classes, isto ocorre porque o que a define são os limites impostos pela intervenção estatal, mesmo nível de abstração onde se situa o Estado capitalista. Um exemplo disso é o fato de que políticas econômicas que afetam as frações da classe trabalhadora podem não encontrar resistência e ter prosseguimento sem maiores percalços.³³

Apresentadas as diferenças entre a intervenção estatal e a intervenção pública, citamos algumas diferenças quanto à intervenção pública nos países subdesenvolvidos e desenvolvidos, ainda a partir do trabalho de Mathias e Salama (1983).

5.3.Diferenças entre a intervenção pública nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos

A intervenção pública nos países desenvolvidos era maior nos setores voltados à reprodução da força de trabalho. Nos países subdesenvolvidos a intervenção pública era maior nos setores produtivos. Nestes países, a reprodução “estatal” da força de trabalho era reduzida em relação aos países desenvolvidos.

Se nos países desenvolvidos, a base da legitimação se “situava” no nível do *fetichismo da mercadoria*, nos países subdesenvolvidos, ela combinava elementos de uma dominação capitalista (fundada no assalariamento ou na “formalização” da força de trabalho) e em uma legitimação “tradicional”.

Nos países desenvolvidos, o *fetichismo da mercadoria* escondia a dominação de classe. A dominação de classe, sem a intervenção do Estado, levaria ao processo de *desfetichização* desta dominação. O primeiro processo levou à legitimação do regime político. O segundo obrigou a intervenção do Estado a valer-se da repressão. A combinação dos dois é que constituía o “fundamento” da intervenção do Estado nos países desenvolvidos.

³³ “[...] seria errado pensar que uma política econômica se realizasse em detrimento de certas classes e frações de classe levaria necessariamente a uma crescente oposição por parte dessas. Sabe-se que o desenvolvimento de uma crise econômica não leva mecanicamente a uma crise social” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 76)..

Nos países capitalistas desenvolvidos, a base da legitimação se situa no mesmo nível da análise do fetichismo da mercadoria. Já a base da repressão se situa ao nível da análise da desfetichização por nós efetuada. Os fundamentos do par legitimação/repressão, portanto, encontram-se no mesmo nível de abstração que a análise do Estado (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 76).

Nos países subdesenvolvidos, a base da legitimação não se “situava” no nível do *fetichismo da mercadoria*.

Mais precisamente: a legitimação, tal como se apresenta, é uma combinação de legitimação “tradicional” e de legitimação “capitalista”. A legitimação “tradicional” tem outros fundamentos que podem ser localizados no fundo cultural desses países. É mais ou menos importante segundo o peso assumido pelo assalariamento, pela amplitude das tradições culturais e por seu grau de desestruturação (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 77).

Se, como vimos, a natureza de classe do Estado, nos países subdesenvolvidos é derivada da economia mundialmente constituída, isto acarreta uma série de particularidades da intervenção pública nestas sociedades. Ela é ao mesmo tempo “submetida” e “independente”: “[...] reflete o peso da divisão internacional do trabalho que tem de sofrer. E expressa a tentativa de se libertar de tal peso” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 78).

A submissão às exigências do centro, mas também a capacidade de se liberar parcialmente delas e de impulsionar novos regimes de acumulação, leva a uma intervenção pública no setor produtivo (manufatureiro, infra-estrutural e enérgico) mais importante do que a existente nos países centrais (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 78).

Esta diferença é fundamental quando comparada à intervenção pública dos países desenvolvidos que se direciona a reprodução da força de trabalho.

5.4.Particularidades da intervenção estatal nas economias semi-industrializadas da América Latina

A lógica de acumulação capitalista implicava que a oferta determinava a demanda. Isto, porém, no plano abstrato, genérico. Na realidade concreta uma série de particularidades podiam se somar àquela relação ou mesmo invertê-la³⁴. Aquela relação entre oferta e demanda ganhou novas determinações no plano concreto e histórico.

A internacionalização do ciclo do capital produtivo rompe essa sequência. A estrutura da oferta é transplantada pelo alto para as economias semi-

³⁴ “A inserção das economias semi-industrializadas da América Latina na economia mundial traduz uma *lógica da oferta* particular, baseada sobre a internacionalização do capital produtivo do centro para a periferia. As combinações produtivas, as dimensões ótimas dos equipamentos estrangeiros (e, por influência, nacionais) são o produto das modalidades precisas da acumulação de capital no centro. Portanto, elas não podem ser, salvo de modo marginal, o reflexo nem das demandas intermediárias e finais nacionais; nem da existência de uma distribuição diferente dos ‘fatores de produção’ nas economias semi-industrializadas com relação às economias centrais” (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 78-79).

industrializadas. A estrutura da demanda – tanto intermediária quanto final –, assim como o nível alcançado pela luta de classes, a intensidade da concorrência intercapitalista, etc., influenciam muito marginalmente as combinações produtivas (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 79).

O Estado readaptava a demanda local à oferta dos países desenvolvidos, realizando, através de sua *intervenção*, as necessárias mediações desta readaptação.

O Estado adapta a estrutura da demanda final e a estrutura da demanda intermediária em função das características da oferta importada. A adaptação da demanda intermediária se realiza diretamente por sua ação sobre certos segmentos da oferta (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 79).

Neste ponto, a intervenção do Estado nos países subdesenvolvidos visava garantir uma sociedade com enormes diferenças de renda, de maneira que o consumo não se generalizasse ao conjunto da força de trabalho. Ou, simplesmente, que as massas não participassem do mercado de consumo e, se o fizessem, que fosse de maneira a não romper com este *circuito* imposto pela “oferta importada” das nações desenvolvidas.

A ação do Estado é essencial na implantação de um regime de acumulação que se pode qualificar como *excludente*. A adaptação da demanda final realiza-se assim pela ação do Estado sobre a distribuição das rendas. É fundamental para a valorização do capital nos ramos que produzem bem de ‘dupla destinação’, ou seja, nos ramos líderes (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 80).

Assim, quando ocorreu uma desvalorização da força de trabalho, com a redução real dos salários, isto não afetou, necessariamente, a demanda de bens de consumo de bens duráveis. A oferta destes produtos foi (total ou parcialmente) exógena, e aquela oferta exógena que impôs uma demanda por estes bens a uma parcela restrita da população destes países.

A baixa dos salários reais dos operários não afeta – ou afeta pouco – a demanda dos bens de consumo duráveis. O efeito negativo da diminuição do mercado para os ramos mais dinâmicos (a nível internacional) é dos mais limitados. O mesmo ocorre com os ramos que trabalham para esses setores mais dinâmicos. [...] A dimensão do mercado é muito reduzida, levando-se em conta as imposições de dimensionamento existentes do lado da oferta (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 80).

Esta modalidade particular, variava de acordo com as características e o momento histórico de cada país subdesenvolvido. Variava, também, de acordo com o peso que tinha a *produção industrial* em cada um deles.

A estrutura do emprego evolui com a implantação e o desenvolvimento dos setores que produzem esse tipo de bens [*duráveis*]. A bipolarização entre rendas dos trabalhadores se acentua com a modificação dos empregos, que acompanha o desenvolvimento dessas indústrias. Ela permite, assim a certas camadas de trabalhadores terem acesso parcial a esse mercado (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 80).

Em certos casos, como o da complexificação do mercado de trabalho, um setor cada vez mais amplo da força de trabalho começou a participar do mercado de consumo dos bens duráveis. Em outros casos, mesmo entre as *economias semi-industrializadas*, isto não aconteceu.

Podemos notar esta diferença na experiência brasileira, durante a mudança de regime político com a implementação do regime militar em 1964, e na experiência mexicana, que não chegou a ter de transformar o regime político para garantir que a oferta “importada” continuasse reproduzindo-se internamente.

Tabela 1.1: Taxa da distribuição da renda no Brasil (a partir dos salários)

Participação da renda dentro da renda nacional	1960	1970	1980
50% mais baixos	17,4	14,9	12,6
Entre 50% mais baixos e 10% mais ricos	43	38,4	36,5
10% mais ricos	39,6	46,7	50,9

Fonte: elaboração própria a partir de Mathias e Salama (1983, p. 81).

Tabela 1.2: Taxa da distribuição da renda no México (a partir dos salários)

Participação da renda dentro da renda nacional	1950	1958	1963	1968	1977
50% mais baixos	19,1	16,7	15,7	15,75	11
Entre 30% mais altos e 10% mais ricos	19,4	22,18	22,64	27,45	29
10% mais ricos	49	49,33	49,9	42,05	37,9

Fonte: Mathias e Salama (1983, p. 81).

O mesmo ocorreu com a Argentina, depois da alteração violenta do regime político com o início do regime militar em 1973.

As experiências brasileira e argentina atestam a necessidade de aumentar a taxa de mais-valia de modo brutal e revelam o papel desempenhado pelo Estado. Os salários caíram em 50% (por exemplo: em 1967, no Brasil). Essa perda de conquistas do movimento operário em tais países passou pela instalação de regimes políticos ditatoriais.

[...]

Ao contrário, a experiência mexicana revela que a elevação da taxa de acumulação não leva necessariamente a uma violência direta do Estado contra o movimento operário comparável ao caso da Argentina e do Brasil. A ação do Estado sobre a estrutura da demanda final, portanto, não leva necessariamente a um questionamento das conquistas do movimento operário (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 81-82).

A conclusão é a seguinte:

Se a demanda “prévia” de bens duráveis é insuficiente e se os salários dos operários são muito “altos”, o peso dos custos é de tal ordem que somente um aumento substancial da taxa de exploração – que chegue até uma queda significativa do salário real – é necessário. Ao contrário, se a demanda “prévia” não leva à constituição de capacidades de produção ociosas muito importantes, e se o salário dos operários não é muito alto, a valorização do capital nesse setor não passa necessariamente por um aumento da taxa de mais-valia que

levaria a uma queda drástica dos salários reais (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 82).

Portanto,

Nos dois casos concretos, a ação do Estado – direta ou indireta – sobre a distribuição das rendas é necessária. O aumento da taxa de mais-valia reduz os custos do trabalho, financia a extensão de um setor improdutivo, e, ao fazer isso, amplia a demanda no mercado de bens duráveis (e dos bens que são consumidos produtivamente nos ramos que os produzem) (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 82).

Assim, a intervenção do Estado nestas economias visava manter uma alta diferenciação de renda de maneira a garantir que a demanda fosse compatível com a importação de uma oferta exógena. O Estado, neste caso, era o instrumento pelo qual o *capital em geral* conseguiu reproduzir-se em escala ampliada nas economias semi-industrializadas.³⁵

Tanto nos países capitalistas desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos, o Estado intervém sempre sobre a estrutura da demanda, ou para tornar compatíveis as dimensões da demanda com a da oferta, ou para favorecer a implementação de um regime de acumulação baseado nessa ou naquela distribuição de renda, modificando essa última. Mas o que distingue os países subdesenvolvidos dos países desenvolvidos é que a lógica da oferta se impõe plenamente num caso, enquanto no outro ela se reduz a problemas de competitividade. Num caso, o progresso técnico é totalmente exógeno; no outro, a estrutura da demanda age (sem ser a única a fazê-lo) sobre a produção de tecnologias novas. O papel do Estado na adaptação da estrutura da demanda a uma estrutura de oferta proveniente do exterior adquire então sua especificidade (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 83).

As particularidades desta intervenção estatal vão modificar de país para país e do momento histórico em questão. Esta variação pode ser percebida pelos impactos da distribuição das despesas governamentais e pelo conjunto de reformas propostas e, dentro delas.

6. Considerações finais

Ao longo do capítulo tentamos indicar o “porque” é necessário, para a compreensão da intervenção pública no Brasil, distinguir o que é o Estado e o que é a sua forma, regime político. Cabe, ainda, uma última consideração a este respeito. Esta separação tem efeito meramente analítico, dado que compreendemos o Estado como uma forma social que engloba organicamente sua essência e sua aparência.

³⁵ “De um modo geral, o aumento da taxa de exploração, uma política fiscal e monetária inovadora, o aparecimento do capital financeiro [*sic*], a ampliação significativa de uma terceira demanda, uma maior rotatividade da força de trabalho, constituem condições decisivas para a valorização do capital dos ramos de ponta. A realização dessas condições permite a esses ramos de ponta a nível internacional converterem-se em líderes no plano nacional. Isso influi sobre as formas de dominação política” (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 82, grifo nosso).

Por outro lado, desconsiderar que o Estado, abstração real, é diferente de sua forma implica uma dupla limitação. Em primeiro lugar, as teorias marxistas clássicas sobre o Estado, como vimos, podem ser consideradas “instrumentalistas”. Esta instrumentalização por parte destas teorias limita a interpretação das *formas* do Estado em três pontos. O primeiro é o limite para a compreensão sobre as mudanças das formas de Estado em períodos muito extensos. O segundo ponto impede de diferenciar estas mudanças ao longo de períodos mais curtos, tais como as transformações que ocorrem no regime político ou mesmo as transformações conjunturais que possam decorrer com as mudanças de um governo para outro.³⁶ Por fim, limita também a investigação sobre como o Estado *intervém* na sociedade, e as *funções* que cumpre esta intervenção.

O segundo aspecto diz respeito ao fato de que, ao fazer esta separação, abre-se a possibilidade de colocar em dois distintos níveis de abstração os fatores que determinam a intervenção, tanto do Estado, quanto do regime político na sociedade. E por que seria necessária esta separação? Porque situá-los no mesmo nível de abstração leva a uma conclusão equivocada, ainda que bastante generalizada, de que a intervenção do Estado na sociedade pode “apaziguar” a luta de classes quando, na realidade, é a intervenção de sua forma (*regime político*), sob o nome de *intervenção pública* que pode cumprir este papel. O Estado, no nível abstrato, em situação de *organicidade* em relação ao capital, é o *garantidor* de suas relações de produção fundamentais.

A luta de classes, por sua vez, tem um movimento mais dinâmico que as transições estruturais que levam às mudanças dos modos de produção. E, como sabemos, a natureza do Estado acompanha estas transições. Assim, também é possível compreender por que é o regime político, forma do Estado, que sofre a influência do desenvolvimento da luta de classes e não propriamente o Estado.

Logo, um modo de produção em crise, não consegue sobreviver sem que o Estado *garanta* as relações fundamentais deste modo de produção. Ou, invertendo o raciocínio: não pode haver um Estado *fora de lugar* em relação ao modo de produção. Ou ainda, simplesmente, a natureza de um Estado deve corresponder a um determinado modo de produção.

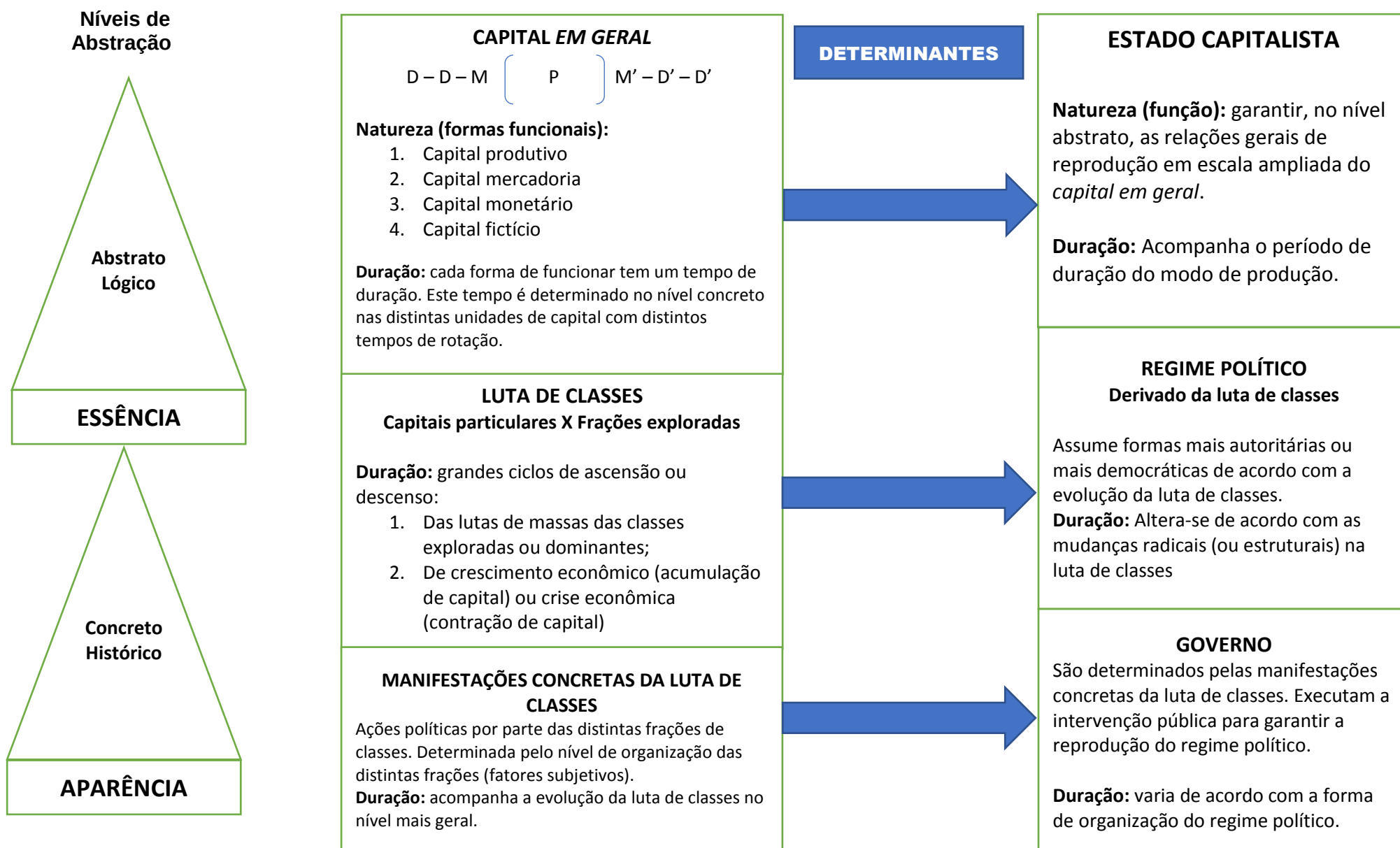
O Estado desenvolve-se *no interior* de um determinado modo de produção sendo, deste modo, sua parte integrante. Ele pode garantir a reprodução das relações de produção

³⁶ Nos próximos capítulos serão trabalhadas as diferenças, limites e possibilidades da intervenção: 1) do Estado; 2) do regime político e; 3) dos governos.

fundamentais deste modo de produção ou mesmo criá-las onde elas ainda não existem de maneira generalizada.

Desta forma, depois de ter indicado a maneira pela qual interpretamos o Estado, o regime político, a intervenção estatal e a intervenção pública, o relacionamento entre estes conceitos, e suas diferenças, tanto no nível abstrato, como no concreto, nos países desenvolvidos e nos países subdesenvolvidos, chegamos ao seguinte quadro esquemático.

Quadro 3: Relações entre as formas sociais: Estado e Capital



CAPÍTULO 3

HISTÓRIA POLÍTICA E INTERVENÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DE 1930 À ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)

1. Introdução

Atualmente, no Brasil, seis pessoas concentram a mesma riqueza que os 100 milhões de brasileiros mais pobres. Ou seja, seis pessoas, concentram a mesma riqueza que a metade mais pobre da população (ROSSI, 2017).³⁷ Estes seis bilionários, capitalistas, têm sua riqueza em constante movimento de valorização. O valor, por trás de seu capital, modifica-se de forma de maneira incessante. O capital em suas posses movimenta-se, ao modificar de forma, ora encontrando-se sob a forma produtiva, ora sob a forma mercadoria, ora sob a forma monetária. Contudo, este pequeno grupo, encabeça a classe burguesa do Brasil. Esta classe, dividida em várias frações e níveis, mantém estreitas ramificações econômicas e políticas com os capitalistas estrangeiros.

Historicamente esta classe não se constituiu como as distintas burguesias “clássicas”. Não lutou politicamente para ocupar seu papel, sendo obrigada a desenvolver uma “indústria nacional”, tendo de derrubar pela insurreição a antiga nobreza feudal (que não chegou a existir no país). Esta classe associou-se, como “sócia menor” ao capital estrangeiro. Ao ocupar este papel trabalhou pela garantia da ordem das classes exploradas internamente.

Isto, porém, não é particularidade do Brasil. Com diferenças históricas e culturais, em linhas gerais, esta é uma característica das classes dominantes dos países subdesenvolvidos. Só muito tarde (em geral na segunda metade do século XX) chegamos a chamar estas elites nacionais de burguesia. Mesmo assim, ela manteve (e continua a manter) diferenças de natureza em relação às burguesias dos países imperialistas.

Mas qual é a relação da riqueza destas pessoas com o Estado? Como foi apresentado no segundo capítulo da tese, o Estado é uma forma social que está *ao lado* do capital. Sem o *Estado capitalista* o capital *em geral* entra em colapso. Os inúmeros e diversos capitais *particulares* atuando nos mais diferentes ramos da economia competem entre si. A competição conduz à centralização e concentração de capitais. O Estado

³⁷ Os seis bilionários e suas respectivas empresas são: Jorge Paulo Lemann (AB Inbev), Joseph Safra (Banco Safra), Marcel Hermmann Telles (AB Inbev), Carlos Alberto Sicupira (AB Inbev), Eduardo Saverin (Facebook) e Ermirio Pereira de Moraes (Grupo Votorantim). Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531_079176.html>. Acesso em 7 de janeiro de 2019. De acordo com a reportagem, se estes seis bilionários “[...] gastassem um milhão de reais por dia, juntos, levariam 36 anos para esgotar o equivalente ao seu patrimônio. Foi o que revelou um estudo sobre desigualdade social realizado pela Oxfam”.

garante que este processo não chegue aos extremos de produzir crises sem resolução. A *garantia* que o Estado confere à concorrência que conduz à centralização e concentração de capitais deve ser interpretada em dois níveis de abstração: na essência e na aparência.

No primeiro nível (na essência), o Estado garante as condições mais favoráveis para que o capital em geral possa se acumular, rompendo barreiras nacionais e regionais. Neste nível, o Estado capitalista é o “garantidor” das condições de acumulação do capital em geral. No segundo nível (na aparência), o Estado, através de sua forma concreta, o regime político, encontra “legitimidade” junto às diversas classes e frações sociais para garantir a acumulação ao capital em geral. O primeiro nível está por trás do segundo. Ele determina os limites do segundo.

Assim, a resposta à pergunta acima (qual a relação da riqueza dos seis maiores bilionários do país com o Estado?) encontra-se no segundo nível. Nas modificações que a intervenção pública sofreu no país para que, encontrando legitimidade junto a amplas parcelas da sociedade, pudesse concentrar e centralizar, ao longo de todo o século XX, a riqueza produzida pela sociedade brasileira. Esta concentração de riqueza não é a raiz da estrutura desigual do país. É, antes, o seu retrato. Neste retrato estão contidas a histórica dependência e a subordinação na qual o modo de produção capitalista inseriu-se no Brasil. A manutenção desta posição por quatro séculos. E os limites das lutas de classes que se desenvolveram, em particular, no século XX.

Para chegar a este retrato, neste capítulo, são apresentados os pontos centrais da evolução da estrutura do regime político que acompanhou os ciclos da luta de classes. Tentamos descrever esta relação dando ênfase a alguns períodos, como os governos Vargas, a ditadura militar e a década de 1980.

Procuramos articular o desenvolvimento econômico, em especial a longa fase do padrão de acumulação baseada na substituição de exportações, com o desenvolvimento da luta de classes, travada dentro e fora do regime político. A ideia deste capítulo é, também, funcionar como um preâmbulo para os próximos capítulos que enfocam o objeto da tese.

2. Os ciclos da luta de classes

O desenvolvimento da luta de classes é bastante volátil. Pode demorar décadas a se formar um *ciclo de ascensão* em favor dos trabalhadores.³⁸ No meio deste *ciclo*, contudo, ocorrem períodos de irrupção de mobilizações contando com enorme caráter de espontaneidade, no qual se seguem inúmeras greves e paralisações, protestos das mais diversas naturezas, e aumenta o sentimento em que as pessoas (nos mais diversos espaços de organização política ou fora delas, das mais variadas frações sociais) sentem a necessidade de se organizar.

Estas *ondas curtas* duram pouco tempo. Tendem a ser instrumentalizadas por correntes políticas dos mais diferentes matizes ideológicos. Em geral, os grupos políticos mais oportunistas e com maiores recursos conseguem captar estes momentos sazonais e lhe impor seu programa.

Outro elemento que caracteriza estes momentos como *ondas curtas* é que a todos eles falta um projeto político por parte das organizações que lhes são a expressão política mais desenvolvida e clara. Tão logo se formam, tendem a se dissolver. Elas podem contribuir para enfraquecer ou fortalecer o ciclo dentro do qual surgiram. Porém, em geral, deixam intacto o regime político.

Em geral, também, estas ondas curtas, surgem em períodos de *apaziguamento* na luta de classes, no qual as lutas sociais perdem sua força, nos quais as formas de opressão encontram-se combinadas e por uma série de mecanismos (materiais e ideológicos) o *fetiche da dominação de classe* tem maior efetividade. A legitimação do regime político desenvolve-se sem maiores percalços. A crise do capital em geral que provoca a *desfetichização* das relações de dominação (ao promover a piora das condições de vida dos trabalhadores), resolve-se pela intervenção pública, que *refetichiza* a dominação de classe.

Desta forma, o apaziguamento da luta de classes (que pode também ser caracterizado como uma *crise da luta de classes*) é um período transitório no qual as

³⁸ Um ciclo na luta de classes pode demorar muito tempo a se desenvolver, ou pode se formar de maneira mais rápida. O fim de um ciclo pode indicar que ele foi vitorioso desembocando em uma situação revolucionária. Pode terminar em uma vitória parcial, na qual os trabalhadores se encontrem em uma situação política melhor do que quando o ciclo se iniciou. Ou pode se encerrar com uma derrota, desembocando na crise das organizações dos trabalhadores, na obsolescência do projeto no qual estas organizações se apoiaram conduzindo à sua dispersão e fragmentação. Exemplo desta última situação foi o golpe militar de 1964 e o posterior endurecimento do regime com o AI5 em dezembro de 1968. Ali se encerrava um ciclo de maneira derrotada, depois de duas décadas de fortalecimento das organizações e mobilizações dos trabalhadores.

contradições de classe são ofuscadas,³⁹ em que as classes exploradas não se desvencilharam do ciclo anterior e um novo ciclo ainda não se formou. Podem surgir mobilizações partindo do interior da classe trabalhadora, de setores que querem acelerar o surgimento de um novo ciclo, sem que o saibam, mas podem surgir de setores completamente desorganizados que, pela permanência prolongada das mesmas condições de vida das massas exploradas, agem de maneira reativa contra a ordem de coisas, ou contra alguns elementos particulares na ordem de coisas.⁴⁰

Assim, o desenvolvimento da luta de classes pode colocar em crise a estrutura do regime político, derrubando governos que antes pareciam ter enorme aprovação e apoio popular. Contudo, nem toda interrupção prematura de um mandato presidencial, é decorrente do avanço da luta de classes. Por outro lado, nem todo avanço da luta de classes conduz a uma situação que coloque em crise o regime político.

Uma situação revolucionária é um elemento necessário à crise do regime político. A crise do regime político, por sua vez, não conduz, necessariamente, ao questionamento da natureza (crise) do Estado capitalista. Este, por ser forma social, elemento comum a muitos períodos históricos dentro do mesmo modo de produção, depende de outros fatores.

Ao indicar que as determinantes da intervenção pública e da intervenção estatal são distintas, tentamos fugir da lógica bastante aceita de que a intervenção do Estado na sociedade pode “apaziguar” a luta de classes quando, na realidade, é a intervenção pública que tem esta *função* (ainda que não faça isso a todo o momento).

Esta lógica equivocada também leva à conclusão contrária: de que o avanço da luta de classes pode modificar a natureza do Estado. O Estado capitalista tem autonomia relativa em relação ao desenvolvimento da luta de classes. Ele está em situação de *organicidade* em relação ao capital. O Estado capitalista é o *garantidor* de suas relações de produção fundamentais. O regime político é que sofre os efeitos e as determinações do desenvolvimento da luta de classes.⁴¹

³⁹ Exemplo deste período foram os anos dos governos Lula.

⁴⁰ Este foi o caso recente da greve dos caminhoneiros que paralisou o país durante dez dias, entre 21 e 30 de maio de 2018. Àquela altura os caminhoneiros (uma categoria de difícil diagnóstico pela sua heterogeneidade), iniciou uma enorme paralisação contra o aumento do preço do óleo diesel que havia aumentado mais de 50% nos 12 meses anteriores (BBC BRASIL, 2018). Uma mobilização contra um tema específico paralisou o país ganhando a adesão dos mais diferentes setores, e frações sociais, alguns dos quais tentando lhes impor suas “bandeiras” políticas particulares, tais como a defesa do retorno dos “militares ao poder”.

⁴¹ Vimos, no primeiro capítulo, que: “A sucessão das categorias a que antes nos referimos – mercadoria, valor, dinheiro, e capital e, depois, Estado – significa que cada uma delas ultrapassa a si mesma e nenhuma poder ser plenamente compreendida sem as precedentes. O Estado é uma categoria, uma abstração real. É deduzido de uma categoria: nesse

Todas as experiências que colocaram em crise a natureza do Estado capitalista encontraram resistências, dentro e fora de seus países. Nestes casos, tem peso enorme o papel que estes países (com suas economias nacionais) ocupam no cenário internacional. O peso deste elemento age sobre o conjunto dos demais conceitos trabalhados na tese: na formação do *regime político* e na magnitude e sentido que a *intervenção pública* pode ter.

Como vimos no segundo capítulo, uma das teses de Mathias e Salama era de que a “regra” dos regimes políticos dos países subdesenvolvidos era as ditaduras. As ditaduras nos países da América Latina, contudo, tiveram seu fim entre as décadas de 1980 e 1990. Isso não significou, entretanto, uma mudança drástica na posição que estas economias mantinham em relação aos países imperialistas. Desde o término das ditaduras na América Latina até a atualidade, nenhum país do continente tornou-se imperialista ou mesmo tornou-se um país que poderia ser incluído no grupo dos países desenvolvidos.

As mudanças de regime político foram provocadas por distintos fatores em cada um destes países.⁴² Àqueles fatores somou-se a disseminação do padrão de acumulação da financeirização, em distintos períodos. Em algum momento ao longo da década de 2000, Argentina, Chile, Uruguai e Brasil, mas também Venezuela, Equador e Bolívia, transmitiram ao mundo uma imagem de que contavam com governos de caráter “pós-neoliberal”, “progressista” ou mesmo “anti-imperialista”. Contudo, nenhum destes governos reverteu a intervenção pública neoliberal que se desenvolveu na década de 1990.

Estes governos “progressistas”, ainda que signatários de diferentes matrizes ideológicas, respaldados e apoiados em diferentes frações das classes trabalhadoras locais, operacionalizaram uma intervenção pública que garantiu a legitimidade dos regimes políticos da região. As organizações políticas que apoiaram aqueles governos chegaram a acreditar, em algum momento, que estava em curso algo diferente do que tinha sido a década anterior.

Mas o que ocorreu foi uma enorme continuidade. Não se alterou a estrutura da riqueza e da renda destas economias. Não se questionou o caráter limitado do elemento

caso, do capital. Portanto, *não é deduzido das classes sociais*, da existência cotidiana delas e do seu jogo” (NAKATANI & OLIVEIRA, Política Econômica Brasileira: de Collor a Lula: 1990-2007, 2010, p. 31).

⁴² Em todos estes países, muitos fatores contribuíram para o fim das ditaduras. Mas em todos eles combinaram-se o desgaste político dos militares no poder, a ascensão interna da luta de classes, com a crise da dívida pela qual estes países atravessaram na década de 1980. A estes elementos somou-se ainda o papel decisivo que teve o fim da guerra fria que possibilitou aos EUA continuar mantendo o continente sob sua influência geopolítica através de políticas de “ajuda” econômica ao invés da imposição de ditaduras (com financiamento e cooperação militar).

democrático dos regimes políticos que se estabeleceram depois do fim das ditaduras. Não se realizaram reformas “estruturais” em favor dos interesses *gerais* da classe trabalhadora.

Como destacamos no primeiro capítulo da tese, no padrão de acumulação da financeirização o eixo central da acumulação são as formas funcionais conhecidas como *capital portador de juros* e o *capital fictício*. Os capitais particulares com atividade nos países subdesenvolvidos pressionaram a intervenção pública para garantir ganhos financeiros. O conjunto da ação governamental (intervenção pública) daqueles governos não reverteu essa situação em nenhum dos casos. Em países subdesenvolvidos, que se relacionam de maneira dependente com a economia mundial, a transformação da natureza do regime político é mais ainda influenciada pelo papel que estes países ocupam.

Já os governos dos países desenvolvidos, que ocupam uma posição imperialista na economia mundial, tendem a ter maior autonomia para colocar em crise o regime político. Nestes casos, ainda que o peso da economia mundial seja *menor* sobre a própria economia nacional, a resistência dos *capitais particulares* e das frações dominantes destes países, tende a ser *maior*. Isso conduz à existência de regimes políticos com maior estabilidade (e maior imunidade aos efeitos da luta de classes) nestas sociedades, em comparação aos dos países subdesenvolvidos.

A margem de ação de governos que defendam políticas que atendam aos *interesses gerais* da classe trabalhadora é maior em economias imperialistas. Nestas economias o Estado conta com maiores recursos que advém do montante de impostos cobrados das distintas frações de classes e, por contarem com um orçamento maior, é que têm maiores possibilidades de executar (por maiores períodos) políticas de conciliação de classe.⁴³

Por oposição, os governos dos países subdesenvolvidos encontram maiores resistências externas para reverter a intervenção pública em favor dos interesses dos trabalhadores. Nestes casos, o peso que a economia mundial ocupa sobre a economia nacional é maior.⁴⁴ Como consequência desta relação, a margem de ação dos governos destas sociedades é menor, se comparado aos governos imperialistas.

⁴³ Contudo, o fato de que governos de esquerda possam implementar políticas que favoreçam aos interesses gerais da classe trabalhadora, não significa que estes governos tenham maior liberdade para colocar em crise o regime político ou mesmo o Estado capitalista. Justamente por ter maior liberdade de ação, (em decorrência da posição que estas economias ocupam na economia mundial) é que estes governos dos países imperialistas podem operacionalizar uma intervenção pública que dê maior legitimidade ao regime político. Em função disto que os regimes políticos dos países imperialistas tendem a ter maior estabilidade.

⁴⁴ É ainda maior em países subdesenvolvidos, altamente vinculados aos centros imperialistas, como é o caso do Brasil.

O Brasil é um país subdesenvolvido. O Estado capitalista no Brasil é derivado do *capital em geral* em nível mundial. Ao longo da história do país, o Estado *parece* ter criado a classe que deveria representar. Mesmo nos países subdesenvolvidos mais industrializados, como é o caso do Brasil, esta relação se mantém:

Na maioria dos países subdesenvolvidos – nos menos industrializados –, a natureza de classe do Estado não é evidente. Pode-se igualmente aduzir que essa natureza de classe tampouco era evidente outrora nos países subdesenvolvidos hoje semi-industrializados.

Ou no passado próximo para certos países, ou ainda hoje em outros, o Estado parece produzir a classe... que ele deveria representar. De resto, foi essa particularidade que suscitou a criação de conceitos tais como “o Estado na vanguarda dos capitalistas”, “o Estado produtor de capitalistas”, e, mais recentemente e de modo mais confuso, “o capitalismo de Estado”. [...] (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 28).

Contudo, na história da formação da sociedade brasileira, o Estado *não criou a classe burguesa* que deveria representar, mas difundiu as relações capitalistas fundamentais, “mercantis”, nas quais o capital se desenvolveu e se generalizou. Recordemos que,

A natureza de classe nesses países não pode ser deduzida logicamente da sucessão das categorias (mercadoria / valor / dinheiro / capital) [...]. [Nos países subdesenvolvidos] A natureza de classe capitalista se deduz logicamente da economia mundial constituída. Uma tal dedução permite compreender que o Estado nos países subdesenvolvidos pode ser o *lugar* de difusão das relações mercantis e o *elemento* necessário a essa difusão (MATHIAS & SALAMA, 1983, pp. 29, grifo nosso).

A difusão das relações mercantis precisou do Estado. Ele foi o difusor e o produtor destas relações. Não apenas nos países subdesenvolvidos, mas também, no passado dos países que hoje são desenvolvidos.⁴⁵ Os diversos regimes políticos pelos quais o Estado capitalista se organizou no Brasil se adequaram a esta *posição* que o país ocupou (e ainda ocupa) na economia mundial.

Vimos também que as mudanças no regime político acompanharam a evolução dos ciclos da luta de classes. Estes ciclos acompanharam, também, as fases de expansão e crise do movimento do capital *em geral* no país. A cada novo período de crise do capital

⁴⁵ “O Estado não somente foi o garante das relações de produção capitalistas, mesmo no caso dos países capitalistas hoje desenvolvidos [...]; foi igualmente o produtor dessas relações. Sabe-se como e quanto a burguesia nascente pôde utilizar o Estado não capitalista para estender as relações mercantis” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 178). Acontece que esse papel adquire uma importância ainda maior nos países subdesenvolvidos: “A difusão das relações mercantis nos países subdesenvolvidos – inclusive nos mais industrializados – *alimenta-se da desestruturação* que provoca nas relações de produção não capitalistas, num lapso de tempo extremamente breve. Ela as adapta (ou tenta adaptá-las), sem necessariamente transformá-las em relação de produção capitalista, à lógica de valorização do capital. *Esse processo de desestruturação/adaptação tem lugar num espaço de tempo extremamente curto*” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 29).

em geral, abriu-se a possibilidade (nem sempre aproveitada) de surgimento de um novo ciclo de ascensão na luta de classes.

A partir da década de 1970, porém, com as mudanças provocadas pelo desenvolvimento do padrão de acumulação da financeirização, novas determinações passaram a influir sobre os rumos do regime político e da luta de classes no Brasil. Para chegar até elas, destacamos nos próximos itens a evolução das principais transformações no regime político brasileiro, ao longo do século XX.

3. Fases políticas e regimes políticos

O Brasil atravessou algumas grandes “fases políticas”⁴⁶ desde que se tornou uma nação independente de Portugal, em 1822. A evolução e transformação dos sucessivos regimes políticos no país, não acompanham, necessariamente, a evolução das fases políticas pelas quais atravessamos.⁴⁷ O que significa que não é a mudança de fase que marca a mudança de regime político. As grandes fases políticas estão sintetizadas no quadro abaixo:

Tabela 2: Fases Políticas do Brasil (a partir de 1822)

Fase	Período	Quantidade de chefes de Estado
1ª Império	1822-1831	1
2ª Império	1831-1889	5 ⁴⁸
1ª República	1889-1930	16
“Era Vargas”	1930-1945	3
“Quarta República”	1945-1964	9
Regime Militar	1964-1985	8
“Nova República”	1985-dias atuais	8

Fonte: Elaboração própria

⁴⁶ Optamos por utilizar o termo “fase” ao invés de ciclo, pois a ideia aqui é referir-se a uma divisão histórica formal. A discussão acerca das fases políticas engloba uma discussão acerca da economia política, da formação das classes e da relação entre elas dentro do regime político que foge aos propósitos do trabalho.

⁴⁷ Deve-se destacar que as mudanças da constituição não são o único critério para a alteração do regime político. Elas contribuem, a depender do impacto de suas medidas, para reformar o regime político, levando, por vezes, a alterações estruturais. Em outras ocasiões, elas apenas modificam a forma jurídica mantendo inalterado o regime político. Modifica-se um regime político quando é alterada a forma de organização concreta do Estado, tais como as alterações entre os poderes, ou quando um dos poderes é suprimido, como quando ocorreu com a supressão do poder moderador, pela constituição republicana de 1891. Por oposição, no breve período parlamentarista do país, não houve alteração substancial do regime político, de 1961 (com as reformas da constituição daquele ano) para 1963, ano em que o país retorna para o presidencialismo.

⁴⁸ Além de Dom Pedro II, mais quatro príncipes regentes.

Estas fases foram marcadas pela aprovação e a implementação de oito constituições.⁴⁹ Entre elas houve reformas constitucionais que alteraram parcialmente ou drasticamente o seu conteúdo.

Em que pese um número relativamente grande de constituições, no Brasil houve uma continuidade dos aspectos centrais do regime político. Entre estes aspectos deve-se destacar:

- Uma forte centralização do poder político. Com o fim do poder moderador, essa centralização ficou a cargo do poder executivo;
- Permanência longa, mesmo depois do fim da Primeira República (1889-1930), do que ficaria conhecido como “coronelismo”, mas que nas fases seguintes ganhou outros nomes, tais como “clientelismo” ou “regime de troca de favores”.⁵⁰
- “Coronelismo” e outros elementos da formação social brasileira tais como o “fisiologismo” e o “patrimonialismo”;
- Baixa ou inexistente participação política da esmagadora maioria da população em decorrência do altíssimo nível de autoritarismo e violência dos regimes políticos;
- Estrutura econômica em que parte da produção do excedente econômico é direcionada e apropriada pelos países imperialistas. Do ponto de vista da economia política, este é o traço mais importante. E são comuns aos vários países que se tornaram subdesenvolvidos.

Formalmente, o que vigorou por quase todo o período, desde a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, foi o presidencialismo, onde o chefe de Estado é, também, o chefe de governo. Esta estrutura jurídica possibilitou a permanência de uma

⁴⁹ Sem contar a primeira constituição brasileira, conhecida como “Luso-brasileira”, de 1822.

⁵⁰ A questão da reminiscência do coronelismo no Brasil é bastante importante. Coronelismo pode ser descrito como “[...] uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa” (LEAL, 1978). Com o início da Nova República acreditava-se que, finalmente, o país passaria a contar com um sistema democrático moderno e liberal como o de algumas sociedades europeias e dos EUA. Contudo, este traço marcante da formação brasileira é secular. A figura dos coronéis presentes no período imperial e na Primeira República não desapareceu com os governos de Vargas, nem com os governos seguintes e, nem mesmo com o regime militar. O poder do governo federal assimilou os poderes privados locais, associando-se a eles. A fragmentação partidária que marca a Nova República abrigou inúmeras daquelas figuras (entre as mais conhecidas atualmente podemos citar Jader Barbalho no Pará, Renan Calheiros no Alagoas, José Sarney no Maranhão. Mas além destes existe uma infinidade delas espalhadas pelo território brasileiro). A estes antigos “coronéis” somaram-se inúmeros “caciques eleitorais”, que pela sua expressiva votação que conquistam se tornaram donos dos seus partidos ou de suas seções locais. O PMDB foi o partido que melhor expressou a associação entre os poderes privados locais com o governo federal dispondo de enorme poder de pressão em sucessivos governos da Nova República.

sobreposição do poder executivo sobre os demais poderes, em especial, sobre o legislativo. Foi recorrente, nestas várias fases políticas do país, a existência de um executivo legislador (DINIZ, 2000).

Contudo, cabe descrever os aspectos centrais da forma como se estruturou a organização do Estado brasileiro, do ponto de vista concreto, de suas instituições. Como esta história é longa, foge aos objetivos da tese recorrer à forma de organização do Estado durante o período imperial ou mesmo durante a Primeira República. A partir de Diniz (2000), esboçamos abaixo, os principais traços do Estado e as duas grandes experiências de reforma do Estado: durante a “Era Vargas”, em especial durante a “ditadura do Estado Novo” (1937-1945), e durante o regime militar (1964-1985). Ambas implicaram um conjunto de medidas constitucionais, de caráter autoritário e centralizador do poder. Vejamos.

4. Estado e reformas durante o período Vargas

Com o desgaste, na década de 1920, do sistema político implantado ao longo dos 41 anos em que vigorou a Primeira República (1889-1930), nas eleições de 1930, dois candidatos apresentam-se para o pleito: Júlio Prestes e Getúlio Vargas. O primeiro, um político paulista do PRP (Partido Republicano Paulista), indicado pelo seu antecessor ainda na presidência, Washington Luiz, que representava a continuidade do revezamento na presidência entre grandes proprietários de terras (conhecidos pela historiografia como “coronéis”) provindos dos estados de Minas Gerais e São Paulo, respectivamente do PRM (Partido Republicano Mineiro) e do PRP. O segundo, um jovem político do Rio Grande do Sul, representando setores médios do exército, camadas médias urbanas e uma incipiente classe de industriais.

Deve-se destacar que estes mesmos setores “médios” do exército, capitães e tenentes em sua maioria, haviam organizado uma série de insurreições pelo território nacional, movimento que ficaria conhecido como “tenentismo”.⁵¹ Estas revoltas militares

⁵¹ A mais famosa e importante destas insurreições é a conhecida “Coluna Prestes”. Depois do levante de 5 de julho de 1924, na cidade de São Paulo, as tropas revoltosas comandadas pelo general Isidoro Dias Lopes, depois de sofrer seis meses de cerco das tropas legalistas do governo federal, período no qual haviam controlado boa parte do centro e das áreas industriais da cidade de São Paulo, partem de trem rumo ao oeste do Estado. Descem o Rio Paraná rumo ao sul do país. No Rio Grande do Sul juntam-se às tropas revoltosas comandadas pelo capitão do exército, Luiz Carlos Prestes, que havia organizado um conjunto de levantes por vários quartéis do estado gaúcho. A reunião das duas colunas vai originar a mítica coluna que partirá do Rio Grande do Sul e irá percorrer 25 mil quilômetros por todo o território nacional, entre os anos de 1926 e 1929, até dispersarem-se no território do Paraguai, onde os integrantes que ainda resistiram na coluna terão anistia política no governo Vargas (MEIRELLES, 1995). Também sobre a Coluna Prestes Cf: (PRESTES, 2009).

da década de 1920 defendiam eleições livres e abertas,⁵² o fim da corrupção, menor hierarquia dentro dos quartéis. O tenentismo contribuiu decisivamente para o enfraquecimento da política de alianças entre a elite agrária de Minas e de São Paulo.

Assim, nas eleições de 1930, o candidato vencedor (mais uma vez de maneira fraudulenta), Júlio Prestes, não toma posse. As tropas comandadas por Vargas partem de Porto Alegre e ocupam o Palácio do Catete, sede do governo Federal à época. O governo que põe fim à Primeira República tem início com um golpe de Estado militar com o apoio de boa parte dos partidos de oposição nos Estados. Vargas seria o chefe do Executivo pelos próximos quinze anos. Seu governo dá início a uma série de reformas que tinham como objetivo “modernizar” o Estado e a economia brasileira.

A reforma do ciclo Vargas, inserida num projeto de modernização autoritária, representou um amplo conjunto de medidas voltadas para a desarticulação do Estado oligárquico, característico da chamada República Velha (1889-1930). De teor centralizador, envolveria, em seu aspecto administrativo, a modernização e a racionalização do aparelho burocrático. A reforma implantou um novo modelo de Estado, caracterizado por vasto poder de intervenção na ordem econômica e social. Além disso, com a criação de empresas no setor de infra-estrutura industrial, delineou-se a formação do Estado-empresário, criando as bases para o futuro Estado desenvolvimentista (DINIZ, 2000, p. 32).

O golpe de Estado de 1930 inaugura um novo momento político e social no Brasil. As antigas classes dominantes que tinham no Estado da Primeira República um espaço de organização e unidade política, ao serem destituídas do controle do Estado vão encontrar-se divididas. Vargas é uma representação das novas camadas médias em ascensão. Mas não é para elas que ele vai governar. Seu governo, bastante autoritário, ao desarticular as antigas classes dominantes, vai centralizar um novo conjunto de forças bastante disperso. E fará isso através das instituições do Estado (CARONE, 1978).

Do ponto de vista da organização da força de trabalho empregada no Estado, as reformas do período Vargas tiveram impulso depois do novo golpe de Estado, em 1937, inaugurando o chamado “Estado Novo”. Na constituição de 1934 adota-se, através dos artigos 168 e 170, a estabilidade a todos os ocupantes dos cargos públicos, instituindo-se o *concurso público* como forma de ingresso nos cargos estatais. Em 1936 aprova-se um sistema de classificação de cargos e a criação do “Conselho Federal do Serviço Público”. E, em 1937 (com nova constituição), aquele Conselho dá lugar ao Departamento

⁵² Vale lembrar que o voto durante a Primeira República não era secreto e isso possibilitava o que ficou conhecido como voto de cabresto.

Administrativo do Serviço Público (DASP) (DINIZ, 2000, p. 32-33).⁵³ Porém, mesmo com a criação destes órgãos,

[...] grande parte dos cargos públicos continuaria a ser distribuída em função de critérios políticos, para atender às demandas dos grupos de integrantes das coalizões vencedoras. Assim, o padrão clientelista persistiu, presidindo a expansão da administração pública, num processo de crescimento desordenado e incontrolável (DINIZ, 2000, p. 34).

Assim, junto do concurso público, cria-se o “cargo temporário” e os cargos “interinos”. Estes cargos efetivam-se na constituição de 1946. O que ocorre é a manutenção do loteamento de cargos e contratações discricionárias.

Outro aspecto importante da estrutura do Estado durante o período Vargas é a centralização orçamentária e financeira através da intervenção do Estado na economia mediante a criação de “institutos”, “autarquias” e “conselhos técnicos” com funções “regulatórias” em relação à produção, ao consumo, à importação e exportação, e em relação à proteção à nascente indústria.

Além desses órgãos, foram criadas empresas estatais em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país. Entre 1940 e 1945, 21 empresas públicas haviam sido criadas, entre sociedades de economia mista, autarquias e fundações, sendo 10 empresas do setor produtivo (DINIZ, 2000, p. 35).

Por fim, e este é um dos legados mais importantes do varguismo, implementou-se um modelo “corporativo” no qual alguns setores de trabalhadores e de empresários passaram a ser “tutelados” através de entidades “paraestatais”: sindicatos, federações, confederações, todas ligadas diretamente ao Estado e bastante verticais. Esta estrutura possibilitou a Vargas controlar as disputas entre o capital e o trabalho.

A constituição desses segmentos enquanto atores políticos processou-se mediante o intercâmbio com o Estado, dotado de fortes instrumentos de cooptação. Dessa forma, nenhum dos atores básicos da ordem industrial nascente moldou sua identidade coletiva pela mediação dos partidos políticos. O conflito de interesses seria canalizado diretamente para a burocracia estatal. Foi, sobretudo, a classe empresarial que se beneficiou dos novos espaços abertos no interior do Estado. Nos diferentes conselhos técnicos já indicados, os empresários tiveram garantido um espaço de representação, enquanto a participação das lideranças sindicais, subordinadas à tutela do Ministério do Trabalho, ficaria restrita aos órgãos ligados à política trabalhista e previdenciária (DINIZ, 2000, p. 35).

Assim,

Ao consagrar a assimetria entre empresários e trabalhadores no que diz respeito ao acesso aos núcleos decisórios centrais, a estrutura corporativa brasileira caracterizou-se por um formato setorial e bipartide, consolidando-se arenas de

⁵³ Estas medidas foram “[...] introduzidas nos marcos de um processo de centralização política e administrativa que conduziu ao extremo fortalecimento do Executivo e ao governo por decreto-lei, institucionalizando-se o monopólio burocrático sobre as decisões” (DINIZ, 2000, p. 33).

negociação intraburocráticas, onde elites econômicas e estatais manteriam um intercâmbio em torno de políticas específicas pertinentes aos interesses industriais (DINIZ, 2000, p. 35).

[...]

De acordo com o modelo varguista, o Executivo federal tornou-se o centro político-institucional do país, o que implicou o fortalecimento desse poder em termos administrativos e financeiros, além da modificação do modo de relacionamento entre o poder central e as unidades estaduais (DINIZ, 2000, p. 33).

Esta estrutura centralizada de organização do Estado não foi desmontada depois de Vargas. Em síntese, podemos descrever os seguintes pontos como o legado da estrutura do Estado que terá impactos em sua intervenção nas décadas seguintes:

- Centralização administrativa e política em torno do Executivo⁵⁴;
- Surgimento de uma “alta burocracia” que manteria controle sobre as decisões políticas mais importantes;
- Controle e subordinação dos sindicatos de trabalhadores ao Ministério do Trabalho;
- “Marginalização” política dos trabalhadores rurais;
- Papel “secundário” ou mesmo inexistente da representação partidária no parlamento;
- Criação e manutenção de espaços de negociação entre a alta burocracia e as elites empresariais dentro das agências “bipartides”.

Depois de 1945, não houve reformas estruturais no regime político, até o regime militar (1964-1985). Preservou-se, o padrão de organização do Estado, criado durante os quinze anos sucessivos em que Getúlio Vargas ocupou a presidência do país (DINIZ, 2000, p. 31). Com o novo golpe de Estado, em 1964, organizado pelos militares e setores da elite empresarial, alguns dos aspectos acima mencionados foram reforçados, como veremos.

⁵⁴ Cabe destacar também, o Decreto-Lei nº 1.713, de 1939, editado em 1940, que “[...] estabeleceria normas orçamentárias para a distribuição dos recursos entre as diferentes unidades administrativas, completando-se o arcabouço normativo responsável pela criação da administração pública no Brasil” (DINIZ, 2000, p. 33). Assim, depois desta e de outras medidas, o Executivo federal passou a centralizar os recursos financeiros, parte deles, depois repassados aos governos estaduais.

5. Nova centralização política e administrativa durante o regime militar (1964-1985)

Existe extensa bibliografia tratando dos aspectos políticos e econômicos durante o regime militar. Outra extensa bibliografia trata dos mecanismos de repressão instalados pelo regime militar, algumas poucas tratando da economia política do regime. Atualmente a bibliografia que tem como tema o período de 1964 a 1985 tem utilizado o termo “regime civil-militar” para indicar a direta participação de setores da elite empresarial brasileira no processo que depôs João Goulart (1962-1964), sustentou os primeiros anos da ditadura e, contribuiu diretamente para que ela “endurecesse” ainda mais depois do Ato Institucional nº 5 (AI5), em dezembro de 1968. O objetivo deste item é indicar os principais traços da centralização política e administrativa na forma de organização do Estado durante o período que, de um lado perpetuaram o legado varguista e, de outro, possibilitaram a implementação do neoliberalismo durante a década de 1990.

O golpe de 1964 reintroduziu o regime autoritário no país. Durante os 21 anos de ditadura militar, alguns dos aspectos essenciais do modelo já descrito foram acentuados, notadamente a centralização do poder do Estado, o fortalecimento dos poderes legislativos do Executivo, o debilitamento do Congresso e dos partidos políticos, a representação dos interesses pela via do corporativismo estatal e o reforço do padrão insulado e fragmentado de negociação entre elites empresariais e estatais. Expandiu-se consideravelmente o número de conselhos técnicos com representação empresarial, como o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Interministerial de Preços (CIP), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), entre outros, paralelamente ao aumento da repressão sobre sindicatos e demais formas de organização dos setores populares, sobretudo durante os três primeiros governos militares (1964-1974). A nova conjuntura, ao eliminar as restrições do regime democrático, criou condições favoráveis para o aumento dos graus de liberdade de ação do Executivo, que passou a governar através de atos adicionais e institucionais, além de recorrer amplamente a decretos-leis (DINIZ, 2000, pp. 36-37).

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, dá continuidade ao caráter centralizador e autoritário que foi criado durante o período Vargas. Vale destacar que uma nova Constituição é aprovada em 1967, por um Congresso no qual só existiam dois partidos: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), organização criada como expressão política dos militares no controle do regime político, desde 1964, e pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) que reunia a oposição, permitida pelos militares⁵⁵.

⁵⁵ O Ato Institucional nº 2 (AI2) extinguiu os 13 partidos políticos existentes no país. Aquele ato foi promulgado em outubro de 1965. Em seguida, em novembro do mesmo ano, pelo Ato Complementar nº4, cria-se a organização bipartite no Congresso que vai perdurar até 1979, com a reintrodução do multipartidarismo, no qual alguns partidos serão recriados.

Do ponto de vista do funcionalismo público, no artigo 117 daquela Constituição, os servidores com mais de cinco anos de serviços, mesmo que não tivessem realizado concursos, tornaram-se estáveis.

[...] ao invés de estimular a formação de um corpo de funcionários bem treinados, para elevar o nível da administração direta, o governo deu prioridade à utilização de empresas públicas e autarquias para a execução das tarefas de gestão pública. Cabe destacar que a Carta de 1967 estabeleceu, no art. 104, a possibilidade de coexistência de servidores contratados via CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) e funcionários admitidos pelo regime estatutário. [...] Levando à prática o princípio da descentralização, foram criadas inúmeras autarquias, fundações e empresas estatais, expandindo-se consideravelmente a administração indireta, o ingresso sem concurso, bem como o número de servidores celetistas, que chegariam a ultrapassar os funcionários estatutários (DINIZ, 2000, pp. 37-38).

Por fim,

[...] cabe lembrar que, no período militar, a expansão do Estado assumiu proporções extraordinárias, tanto no que se refere ao número de empresas estatais criadas, quanto à quantidade de órgãos e agências novos. [...] Em 1981, a administração indireta contava com 530 órgãos, entre autarquias, fundações e empresas estatais. Em 1986, havia um total de 415 entidades, entre empresas e agências estatais, que, em sua maioria, escapavam ao controle da administração federal (DINIZ, 2000, p. 38).

Esta ampliação do Estado,⁵⁶ sob um regime político autoritário foi acompanhada de uma ideia política que atravessou o século XX no Brasil: um regime político democrático tende à ineficiência, ao atraso e à corrupção. Contra um legislativo ineficiente e corrupto, pairou no imaginário popular, a ideia de um Executivo “salvador da pátria” que poderia resolver todos os problemas nacionais.

Do ponto de vista da legitimidade do regime político, difundiu-se na sociedade o *ideário* de que o Executivo era o “agente das transformações necessárias à modernização da sociedade”.⁵⁷ Ou, em outras palavras, tornou-se muito comum, entre os mais diversos extratos da população, ou mais precisamente, entre as várias classes sociais a ideia de que, através de “salvadores da pátria” seria possível chegar ao propagandeado “desenvolvimento”.

Estes “salvadores da pátria” ganharão vida em distintos personagens. Na República Velha serão os coronéis, no Estado Novo, será o próprio Getúlio Vargas quem vai personificar esta figura, e no regime militar, os militares serão vistos, por boa parte

⁵⁶ Ao contrário do que se acredita em decorrência da difusão da ideologia neoliberal no Brasil, nos anos 1990, o tamanho do Estado (tanto do ponto de vista orçamentário, quanto de suas instituições) não é uma herança exclusiva do Vargasismo, mas é, em grande medida, legatária do período do regime militar.

⁵⁷ “[...] a ideia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particulares e tradicionais” (DINIZ, 2000, p. 39-40). Esta ideia continua presente em boa parte do imaginário político da sociedade.

da população, como figuras necessárias, mesmo que violentas e toscas, para levar o país ao distante futuro do desenvolvimento.⁵⁸

Estas ideias, contudo, não nasceram e se desenvolveram sozinhas. Legatários que somos de quatro séculos de escravidão e dependência econômica, território a ser conquistado por “aventureiros” como interpretou Sérgio Buarque de Holanda (HOLANDA, 2001), as figuras de patriarcas que teriam uma capacidade sobrenatural de resolver os enormes entraves econômicos e sociais, atravessaram o tempo e o espectro político. A predominância de um regime político presidencialista, mais que uma causa, é resultado desta característica marcante de nossa formação social. E estes problemas não teriam como ser resolvidos dentro da ordem. Dentro dela, cabe ao Brasil, um papel que sempre ocupou desde a invasão ibérica: o de fornecedor de *commodities* para os países imperialistas. A forma e as condições sob as quais esta relação se manteve vão se alterar ao longo do tempo. Mas a essência desta relação se perpetua através dos séculos.

O fim pactuado do regime militar e o início do período “democrático” marca, também, uma fase de transição entre dois *padrões de acumulação* no Brasil. Até o momento, destacamos apenas os elementos centrais nas reformas do Estado. Ao lado delas, deve-se destacar que, olhando em perspectiva, desde os primeiros anos da era Vargas, até o final do regime militar, o país atravessou um longo período de crescimento que pode ser caracterizado como padrão de *substituição de importações*.

A crise deste padrão é, também, um período de crise do regime político. Um acompanha o outro. Mas é a economia política que determina a forma de organização do Estado. Ou, em outras palavras, é a base material da sociedade que, em última instância, determina a superestrutura. Ela é a base sob a qual se organiza o Estado nas sociedades. Quando ocorrem exceções nesta relação elas duram um curto período.⁵⁹ Exceções, neste caso, nada mais são que períodos de desajuste ou crise de uma formação social mais ampla. Coisa que não chegou a se verificar no Brasil.

⁵⁸ “A história política do Brasil, no século XX, revela um caráter cíclico, caracterizado pela alternância entre regimes autoritários ou mesmo ditatoriais e breves experiências democráticas. Até a recente transição, que terminou em 1985, com queda do regime militar e a instauração da Nova República, inaugurando o ingresso do país numa fase democrática mais madura, tivemos 29 anos de regime autoritário declarado, se eliminarmos desse cômputo o regime da República oligárquica, de teor altamente elitista e excludente” (DINIZ, 2000, p. 41).

⁵⁹ Vale lembrar o “Prefácio” de 1859: “[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual” (MARX, 2008a, p. 47).

A crise do padrão de substituição de importações não produziu uma crise do modo de produção capitalista, com as relações sociais de produção no interior dele. Assistiu-se, ao longo da história brasileira, crises econômicas, crises do regime político, mas que não chegaram a se tornar crises mais profundas do *capital em geral*, que se refletissem em crises do Estado capitalista, tomado como forma social. A crise do padrão de substituição de importações provocou, dentre outras consequências, a crise do próprio regime político expresso no fim ditadura militar. Ainda que o seu fim também tenha sido causado em função de determinações mais concretas, como veremos a seguir.

6. Anos 1980: crise do padrão de acumulação e crise do regime político

A década de 1980 é um período paradoxal no país. Este paradoxo, na descrição realizada nesta tese, é marcado por uma dualidade de características que será agrupada aqui em dois planos: econômico e político.

No plano econômico vivia-se uma crise, que atingia os países subdesenvolvidos, de maneira geral, e os países da América Latina, em particular. Esta crise marcava a transição entre dois padrões de acumulação. Entre o padrão de *substituição de importações* para o padrão da *financeirização*. Teve como uma de suas causas o endividamento público da década anterior, mas foi acelerada por outros fatores que contribuíram para que ela se intensificasse.

A crise brasileira dos anos 1980 foi fruto do esgotamento do processo de substituição de importações e da exaustão das fontes de financiamento do Estado, com a eclosão da crise da dívida externa provocada pelo aumento brutal das taxas de juros pelo Federal Reserve System (FED), o banco central norte-americano, em 1979/1980 (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 22).

Já no plano político, a década de 1980 é marcada pela transição pactuada do regime militar, para a democracia presidencialista. Esta transição, ainda que pactuada, terá como causa a crise do padrão de acumulação vigente até então, e será impulsionada pelo ascenso do movimento de massas responsável pela aprovação da Constituição de 1988 que, para as características de um país como o Brasil, pode ser considerada bastante avançada ao inscrever a proteção de direitos sociais.

Assim, esta parte do capítulo será dividida em três subitens: (i) o plano econômico; (ii) o plano político e; (iii) uma parte dedicada à luta de classes que se consubstanciou na Assembleia Nacional Constituinte, entre os anos de 1987 e 1988.

6.1.Plano econômico: crise do padrão de substituição de importações e a difícil implementação das políticas neoliberais

Para tratar da década de 1980, é necessário voltar à crise estrutural que vivia o modo de produção capitalistas há, ao menos, duas décadas. Esta crise que se expressou nos dois “choques do Petróleo”, em 1973 e 1979, e atingiu os países imperialistas. Até então, o FMI (Fundo Monetário Internacional) concedia empréstimos apenas aos países “desenvolvidos”. A partir de 1979, passou a fazer empréstimos, também, aos países “em desenvolvimento”.⁶⁰

O que está por trás daquelas crises é a crise do padrão de acumulação keynesiano-fordista que havia se implementado nos EUA, desde a década de 1930 e na Europa ocidental, desde o fim da segunda guerra mundial. O fim daquele padrão irá provocar o fim dos diversos tipos de Estado de Bem-Estar Social que haviam sido construídos nos países da Europa.

Nos anos 70, enquanto os países desenvolvidos passaram por um período de estagflação e ajustes estruturais, decorrentes da crise do fordismo – agravada pela suspensão da conversibilidade do dólar e pelo choque do petróleo –, o Brasil estendeu o seu ciclo econômico, iniciado com o ‘milagre’ e que começou a se esgotar em 1973, até o fim da década, tendo por instrumento essencial o II PND elaborado em 1974 (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 69).

Assim, enquanto os países imperialistas viviam crises do padrão de acumulação vigente até então, os países dependentes assistiam distintas fases econômicas. No Chile, por exemplo, está iniciando a implementação de políticas abertamente neoliberais, enquanto, no Brasil, tanto as políticas, quanto a ideologia neoliberal, encontravam resistência ou rejeição. Esta rejeição provinha de distintos setores da sociedade brasileira. Mesmo o governo militar, em 1975, aplicou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) no qual o Estado assumia papel central na indução do crescimento econômico.

Adicionalmente, o capitalismo passava por uma mudança estrutural deslocando seu eixo de acumulação dos setores produtivos, para os setores financeiros. No nível concreto, o que se assistiu na década de 1970 foi a um excesso de capitais no setor bancário europeu. Esta oferta de capitais empurrou os países da América Latina a

⁶⁰ O FMI havia sido criado em 1948, no cenário de reorganização do capitalismo em escala mundial posterior à segunda guerra mundial. Seu papel era o de dar “socorro financeiro temporário” aos países em reconstrução. No novo cenário, dado a escassez da liquidez de capitais, o papel de intervenção do FMI havia diminuído muito. Assim, a partir da década de 1970, este fundo passou a defender os interesses financeiros dos países imperialistas contra possíveis inadimplências das dívidas dos países dependentes. “[...] o FMI passou a desempenhar um novo papel, de defesa explícita e intransigente dos interesses do capital financeiro [sic] internacional, através da imposição aos países periféricos de acordos político-econômicos extremamente rígidos, que possibilitassem o reembolso dos empréstimos realizados. Essa foi a condição indispensável para que esses países periféricos pudessem se candidatar aos exíguos recursos da instituição e às linhas de crédito dos bancos privados” (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 72).

tomarem empréstimos a taxas de juros variáveis. No final da década, no momento do segundo choque do Petróleo, a taxa de juros norte americana se elevou, determinando o aumento das taxas de juros em todo o mundo. A dívida pública dos países da América Latina também cresceu gerando recessão econômica, inflação e, em seguida, exportação de capitais destes países para os países imperialistas.⁶¹

[...] a década anterior (anos 70), esses países se endividaram rapidamente, tomando empréstimos com taxas de juros muito baixas naquele momento, em virtude da grande liquidez existente no mercado financeiro internacional. No entanto, após o segundo choque do petróleo e a elevação da taxa de juros americana a partir de 1979 – que chegou a atingir 19% ao ano em 1983 –, esses países passaram a sofrer pressões cambiais insustentáveis. Além dos elevados déficits comerciais já existentes, cresceu o momento de juros a ser pago pelos empréstimos internacionais já realizados. Para piorar a situação, ainda mais, desapareceram os recursos financeiros disponíveis, até então, no mercado internacional, inviabilizando a prática usual de renovação dos empréstimos (rolagem das dívidas) (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 71).

No novo cenário, as instituições bancárias, dos países desenvolvidos – com carteiras carregadas com títulos das dívidas externas dos países periféricos – bem, como os seus governos, adotaram uma posição defensiva na concessão de novos créditos, inviabilizando, na prática, o aporte de novos recursos para os países em dificuldades cambiais. Adicionalmente, fez parte dessa nova estratégia o recebimento dos juros devidos, bem como a liquidação das dívidas vincendas (FILGUEIRAS L. A., 2000, pp. 71-72)

Especificamente, as instituições multilaterais e os bancos dos países imperialistas passam a exigir uma série de ajustes político-econômicos dos países “em desenvolvimento” que, agora, também em crise, necessitavam de novos empréstimos. Para tomá-los era necessário seguir as novas orientações.

[...] a receita recomendada e imposta para solucionar o problema, e que ficou conhecida como o ‘ajuste monetário do balanço de pagamentos’, era baseada, essencialmente, na redução da demanda interna, principalmente os gastos dos governos, possibilitando, assim, em decorrência da queda da atividade econômica, uma diminuição das importações. Isso era feito através do controle das necessidades de financiamento do setor público e da elevação das taxas de juros. Em paralelo, estimulava-se as exportações, através de uma política cambial de desvalorizações das moedas desses países, que sustentava, juntamente com o arrocho salarial e os subsídios creditícios e fiscais, uma espécie de competitividade espúria dos seus produtos (FILGUEIRAS L. A., 2000, pp. 73-74).

O objetivo desta engenharia era fazer com que os países “em desenvolvimento” gerassem superávits nas balanças comerciais para compensar os históricos déficits da

⁶¹ De uma situação de excesso de liquidez de capitais no mercado financeiro internacional passou-se a uma situação inversa de escassez de capitais. Isso provocou a crise do endividamento nos países da América Latina: “No fim dessa década [*década de 1970*], com o segundo choque do petróleo e a elevação da taxa de juros americana, e, na década seguinte, com a crise do México em 1982, a situação internacional se modificou completamente, e para pior, no que se refere à oferta de recursos financeiros aos países ‘em desenvolvimento’. De uma situação de excesso de liquidez nos mercados financeiros, passou-se à outra de extrema escassez, inaugurando-se para esses países um período de estagnação do crescimento, aceleração inflacionária e exportação de capitais” (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 71).

balança de serviços. “Em resumo, os países devedores deveriam passar da condição de importadores de capitais para a de exportadores de capitais” (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 75). É nesse contexto que o país ingressava na década de 1980: combinando ausência de crescimento, redução das taxas de investimento (mas que se elevará a partir da metade da década de 1980) e altíssimas taxas de inflação.

Tabela 3: Inflação, PIB e Taxa de Invest. nos governos Figueiredo e Sarney

ANO	Taxa da Inflação em %	Crescimento do PIB	Investimento Interno Bruto como %/PIB	Governo
1980	100,2%	9,3%	22,9%	Figueiredo
1981	109,9%	-4,3%	24,3%	
1982	95,4%	8,0%	23,0%	
1983	154,5%	-2,9%	19,9%	
1984	220,6%	5,4%	18,9%	
1985	225,5%	7,8%	18,0%	Sarney
1986	142,3%	7,5%	20,0%	
1987	224,8%	3,5%	23,2%	
1988	684,5%	-0,1%	24,3%	
1989	1320,0%	3,2%	26,9%	

Fonte: Filgueiras (2000, p.75)

A partir de 1983, o país passa a produzir superávits na balança comercial, reduzindo as importações e aumentando as exportações. Isso veio acompanhado da queda da média dos salários, queda do crédito, atraso tecnológico e, principalmente, aumento da dívida pública.

A dívida pública, por seu turno, também cresceu em função da política de obtenção de grandes superávits comerciais; os sucessivos governos compravam os dólares dos exportadores, em última instância, com a emissão de títulos do Tesouro Nacional, ou do Banco Central, com taxas de juros elevadas e prazos de resgate cada vez menores (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 76).

Tudo isso combinado ao aumento explosivo da inflação⁶² que não estava prevista nos acordos com o FMI.

As desvalorizações cambiais, além de elevarem os preços internos em razão do encarecimento das importações, também estimularam a espiral inflacionária – através da indução de um comportamento defensivo por parte de todos os

⁶² “Vale ressaltar que, apesar dos elevados índices inflacionários, não se pode caracterizar o período altista de preços como de hiperinflação. Isso porque, ao lado da inflação, foram criados mecanismos de indexação (nos contratos, nas rendas em geral e nos depósitos à vista, entre outros), de modo que não houve uma completa rejeição à moeda nacional, que é típica de processos de hiperinflação” (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 22-23).

agentes econômicos, que buscaram indexar o seu rendimento, direta ou indiretamente, ao dólar, de acordo com o seu respectivo poder de mercado e de negociação (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 76).

Dessa forma, as políticas econômicas testadas tiveram como objetivo principal o combate à inflação. Desde o início do regime militar até a criação do Plano Real (1993-1994) foram elaborados e implantados treze planos econômicos com a criação de sete novas moedas para tentar “estabilizar” a economia. Cada um destes planos apoiava-se em distintos diagnósticos. Os variados planos de combate à inflação (estabilização monetária) eram, também, o retrato da crise de um padrão de acumulação pela qual passava o país, que por ser uma economia dependente, tinha suas causas na crise do capital em nível mundial.

Combinado a isso, o regime militar resiste até a metade da década de 1980 e consegue chegar a seu fim, sem que nenhuma ruptura estrutural, tanto do ponto de vista político, quanto econômico, fosse realizada. A ausência de rupturas no fim do regime militar deve-se aos limites que o desenvolvimento da luta de classes não conseguiu superar. É o que será abordado a partir de agora.

6.2.Plano político: fase ascendente na luta de classes e transição pactuada ao regime “democrático”

Do ponto de vista político, o que se assistiu na década de 1980 foi, de um lado, o ascenso do movimento de massas, que havia sido estrangulado pela ditadura e, de outro, uma *transição pactuada*⁶³ do regime político ditatorial para uma “democracia” (TSE, s.d.).⁶⁴

⁶³ Uma série de acontecimentos políticos justifica a utilização do termo “transição pactuada”. Alguns deles serão examinados abaixo, tais como a derrota da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) “Dante de Oliveira” que previa eleições diretas. A escolha do primeiro presidente civil, depois de vinte e um anos de ditadura, por parte do Congresso, de um membro do partido que era o braço institucional do regime militar, a ARENA. E, um dos fatos mais controversos e polêmicos que foi a aprovação da lei de anistia, nº 10.559, de 1979, ainda durante o governo de Figueiredo, no qual se anistiava os presos e perseguidos políticos que fizeram oposição *aberta* e *clandestina* ao regime militar. Anistiavam-se perseguidos de um período que incluía também os três anos anteriores ao golpe de 1964. Por outro lado, essa lei anistiava os próprios militares que cometeram crimes contra a humanidade, tais como a tortura, o assassinato de presos sob guarda do Estado, além de inúmeros outros ilícitos durante as duas décadas de ditadura.

⁶⁴ Até aqui utilizamos a expressão período “democrático” entre aspas, pois, de fato, a democracia brasileira apresenta muitos limites. Inclusive quando comparada às democracias capitalistas liberais. Cabe destacar, por exemplo, que mesmo o voto sendo obrigatório pela lei 4.737, de 1965 (Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-obrigatorio>>, acesso em: 7/11/2018), o número de eleitores que se abstiveram nos pleitos variou, desde as eleições de 1989 de 12% até alcançar 20,3% nas últimas eleições. Tendo seu ápice em 1998, quando 21,5% se abstiveram. Somados aos brancos e nulos (que não necessariamente significam impossibilidade de votar, desprezo ou rejeição pelo sistema político em vigor), o eleitorado que se soma ao campo dos votos “inválidos” varia de um quarto a quase 30% como foi o caso das eleições de 2018 (Disponível em: <<https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/graficos/brancos-nulos-e-abstencoes-desde-1989/>> Acesso em: 7/11/2018). Este é apenas um dos indicativos dos limites da democracia brasileira. Fatores mais importantes, tais como o financiamento privado das campanhas e o enorme número de partidos políticos (atualmente são 23 partidos com

Àquela altura, a crise do padrão de acumulação que havia perdurado no país por tanto tempo era a expressão local de uma crise estrutural do capital em nível mundial. A manifestação de ambas as crises contribuiu para acelerar a insatisfação popular contra a ditadura militar.⁶⁵ Depois de 1974, uma eleição após a outra, os militares representados na ARENA eram derrotados enquanto o MDB ampliava suas bancadas.

Em 1979, os militares realizam uma reforma eleitoral, em que os dois partidos permitidos, ARENA e MDB, alteram seus nomes e amplia-se a possibilidade de criação de outros partidos e siglas. O objetivo do regime era dividir a oposição, enquanto a ARENA se manteria unificada sob o nome de PDS (Partido Democrático Social). Assim, em decorrência do fato de que as organizações de diferentes correntes ideológicas da esquerda brasileira tenham sido aniquiladas na luta armada, em termos eleitorais surgia uma nova oposição, hegemonizada por forças conservadoras e liberais dentro do PMDB.

Embora a ditadura tenha obtido vitória no plano militar contra a oposição armada, para tanto utilizando os mais sofisticados métodos de tortura, algumas vezes com ações de espionagem e infiltração, no plano eleitoral teve que enfrentar sérias dificuldades. As constantes alterações da legislação eleitoral, seja através de atos institucionais, seja através de decretos-leis, são indicadores da necessidade de controlar os resultados eleitorais, visando legitimar as políticas de modernização capitalista no Brasil impulsionadas para atender ao grande capital (banqueiros, industriais monopolistas e latifundiários) “nacional” e aos interesses do capital internacional. Eleição após eleição, especialmente depois de 1974, a ditadura sofreu várias derrotas. Cada vez mais o esquema eleitoral dos governos militares, sustentado na polarização partidária, resultava-lhe desfavorável, devido à identificação, por boa parte do eleitorado e das classes trabalhadoras, entre a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e a ditadura, conduzindo dessa maneira o partido oficial a várias derrotas apesar dos “casuísmos” eleitorais criados. A reforma eleitoral de 1979, entre outras coisas, tinha por objetivo quebrar essa identificação e a unidade das Oposições, promovendo a criação de diversos partidos com elementos de Oposição e preservando a unidade dos partidários da ditadura sob nova denominação [...]. Com essa legislação surge uma nova configuração partidária. [...] A reforma partidária da ditadura excluía os partidos comunistas, mantendo-os na clandestinidade. Os partidos clandestinos, em especial o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), de orientação pró-China – e, posteriormente, pró Albânia –, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), de orientação pró União Soviética, e o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), de orientação stalinista, continuaram a utilizar-se por algum tempo da sigla do PMDB para lançar candidaturas e divulgar suas plataformas políticas mais gerais. Do MDB saíram os setores mais conservadores e reacionários da Oposição, que acreditavam em sua potencialidade como Governo para levar adiante a política de liberalização controlada da ditadura denominada de “abertura”, e que formaram o Partido Popular (PP), integrado fundamentalmente por setores ligados ao capital industrial e bancário. Outros

registro no Tribunal Superior Eleitoral) são outros fatores que afastam a população da participação política, que já seria limitada dentro de uma democracia representativa nos moldes da brasileira. Contudo, a partir de agora, o período posterior ao fim do regime militar (de 1985 em diante) passa a ser tratado como democrático, sem aspas, dada que esta ressalva já foi feita. Ainda que possa parecer uma obviedade, mesmo assim cabe destacar que a mudança da forma de Estado, do regime político, não implica a mudança de sua natureza.

⁶⁵ A principal manifestação era a alta taxa de inflação, como já indicamos acima.

grupos conservadores do MDB e da Arena também contribuíram para a formação de um outro partido, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), herdeiro do trabalhismo populista de Vargas, do janismo e do lacerdismo. Setores mais à esquerda do MDB, junto com setores do denominado “novo sindicalismo”, além de intelectuais, artistas, profissionais liberais, grupos ligados à defesa dos direitos humanos, religiosos, organizações clandestinas provenientes de cisões dos partidos comunistas – Partido Revolucionário Comunista (PRC), Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR), Movimento Comunista Revolucionário (MCR) –, trotskistas, maoístas, leninistas, representantes de movimentos de bairro e pessoas ligadas à ala esquerda da Igreja Católica que comungava a teologia da libertação formaram o Partido dos Trabalhadores (PT), e outros foram formar o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que, sob a liderança de Brizola, tentava reviver a corrente do trabalhismo em sintonia com a perspectiva e herança do ex-presidente João Goulart (LIMA, 2009, pp. 41-43).

Esta reorganização partidária tinha uma dupla causa. Em parte, era provocada pelas necessidades de se adequar às novas legislações eleitorais. Por outro lado, também expressava o ascenso do movimento de massas que vai marcar a década de 1980. Este ascenso incluía não só a classe operária e os trabalhadores de maneira geral, mas também camadas médias. Com o enfraquecimento do regime militar, mesmo setores empresariais que antes os haviam apoiado gradativamente passaram à oposição, dentro e fora do PMDB. Contudo, o centro daquele ascenso do movimento de massas foi o movimento operário, em especial no estado de São Paulo.⁶⁶

O que se viveu no final da década de 1970 e início dos anos 1980 foi uma incrível confluência de lutas sociais das mais diversas que encontraram emergência de uma luta sindical, no coração mesmo da produção de valor, sua expressão de unificação e de fusão de classe, primeiro contra as condições de vida e trabalho, depois contra a ditadura que ruía. A coincidência com a crise da forma ditatorial emprestou ao movimento que se apresentava um alvo que permitia ir além do corte imediato de uma categoria ou setor de classe, e assim transformar-se em um movimento político de classe, sem que fosse, efetivamente, um movimento “político” (IASI, 2006, p. 374).

Aquele ascenso do movimento de massas que se inicia ainda na segunda metade da década de 1970 produziu na década seguinte a consolidação de três organizações que seriam a expressão organizada com maior poder político entre os trabalhadores a partir de então: o Partido dos Trabalhadores (PT) fundado em 1980, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundado também em 1980, e o Movimento dos Trabalhadores

⁶⁶ “Desde 1972 já se registravam nas empresas alguns movimentos por aumentos salariais acima dos índices estabelecidos pelo Governo. Em 1973 foram realizadas greves contra as horas-extras na Volks, Mercedes Bens, Chrysler e Villares, que resultaram na conquista de remuneração superior a 10% do salário-hora normal para horas suplementares. No entanto, foi com a campanha pela reposição da perda de 34,1% em 1977, devido à descoberta da manipulação do índice de inflação em 1973, que o movimento ganhou maior visibilidade social. Em 1978 o movimento colheu seus melhores resultados a partir das greves por aumentos e antecipações salariais que tiveram início no mês de maio, começando pelas empresas Ford e Scania e alaistrando-se, em seguida, pela Grande São Paulo. [...] entre maio e junho se registraram 129 greves, envolvendo mais de 150 mil trabalhadores. Essas greves e atividades foram fundamentais no processo de reorganização do movimento operário e sindical” (DE LIMA, 2009, p. 43).

Rurais Sem Terra (MST) fundado em 1984. Estas organizações e aquele ciclo de lutas, institucionais (tais como as disputas de eleições municipais e federais) e sociais (tais como as greves somadas às ações para “além da ordem”, tais como as ocupações de terra), marcaram o surgimento de um novo ciclo da luta de classes no Brasil (IASI, 2006).

O governo Figueiredo realiza nova reforma eleitoral, em 1981. Esta reforma impedia a “Oposição” de formar coalizão, obrigando os vários partidos que a compunham (PMDB, PDT, PT e, com menor força, PCdoB e PCB) a disputarem as eleições de 1982 entre si. Cada um destes partidos era obrigado a lançar candidatos próprios, sem poder, também, renunciar às suas candidaturas para apoiar candidatos mais fortes em determinados estados. Assim, as alas conservadoras e liberais no interior da “oposição” ganharam mais força. Mantinha-se, ao lado dela, a força do PDS, legatário da Arena.

No novo Congresso, a oposição liberal e conservadora cresce enormemente. Na Câmara dos Deputados, o resultado das eleições de 1982 ficou da seguinte forma: o PMDB obteve 200 deputados, o PDT obteve 23, o PTB 13, enquanto o PT alcançou 8. Ao todo, a oposição conquistou 244 deputados. No Senado, a Oposição elegeu 10 senadores, sendo 9 do PMDB e 1 do PDT. O PDS, por sua vez, elegeu 235 deputados e 15 senadores (LIMA, 2009, p. 45). Mesmo com a manutenção desta força e com as manobras através das reformas eleitorais, a ditadura havia perdido muita força.

Para os executivos estaduais a composição ficou da seguinte forma. O PDS havia eleito 12 governadores. O PMDB havia eleito 9. Enquanto o PDT elegeu um único governador: Leonel Brizola, no Rio de Janeiro (LIMA, 2009, p. 45).

Em número de votos o PMDB foi o grande vencedor das eleições de 1982, e o PDT ganhou muita força no estado do Rio de Janeiro.⁶⁷ Pode-se afirmar que o PMDB foi o grande vencedor das eleições de 1982. Porém os grupos que aumentaram sua força dentro deste partido foram os conservadores e os liberais, e não, os que propriamente representavam setores mais à esquerda (LIMA, 2009).

Em 1983 o PMDB, através do deputado do Mato Grosso, Dante de Oliveira, apresenta a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983 (SENADO, 1983),⁶⁸ PEC que levaria seu nome. Ela previa eleições diretas para presidente e vice depois de cinco presidentes militares terem sido nomeados. Para sua aprovação era necessário que

⁶⁷ “Embora o PDS tenha ganhado as eleições na maioria dos estados, sua votação foi bem inferior à das Oposições. Somando-se os doze estados em que foi vitorioso, o PDS obteve 7.807.696 votos, enquanto o PMDB obteve nos nove estados um total de 11.612.702 votos e o PDT no Rio de Janeiro 1.416.630 votos [...]” (LIMA, 2009, p. 45).

⁶⁸ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>> Acesso em: 04/10/2018.

dois terços da Câmara dos Deputados (320 deputados à época) a aprovassem. Em 25 de abril de 1984, apenas 298 deputados votaram a seu favor. A votação “a favor” e “contra” a Emenda Dante de Oliveira, de acordo com os partidos ocorreu da seguinte forma:

Tabela 4: Votação da Emenda Dante de Oliveira (1983)

PARTIDOS	A FAVOR	CONTRA	AUSENTES	ABSTENÇÕES
PMDB	200	0	0	0
PDS	55	65	112	3
PDT	23	0	0	0
PT	8	0	0	0
PTB	11	0	1	0
TOTAL	298	65	113	3

Fonte: De Lima (2009, p. 307)

Em decorrência do forte apoio popular em relação a uma das maiores campanhas da história recente do Brasil, o “Movimento das Diretas Já”, o PMDB articulou-se de maneira a dividir a base de governo dos militares e o Congresso aprovou as eleições indiretas para a presidência no ano seguinte. Tancredo Neves (PMDB) foi escolhido pela maioria. Porém, estando em grave estado de saúde, não conseguiu assumir, pois faleceu em 21 de abril. Pouco antes, em 15 de março de 1985, José Sarney (PDS) tomou posse como presidente. Este pacto firmado pela PDS e pelo PMDB estabeleceu o compromisso de que, em um ano, eleições diretas seriam realizadas e de que seria realizada uma Assembleia Nacional Constituinte.

Ainda que um novo presidente militar não tenha sido eleito deve-se atribuir a escolha de um presidente civil como resultado de um duplo movimento: do ascenso do movimento de massas que, naquele momento, expressou-se no Movimento das Diretas Já; e do enfraquecimento dos militares no controle das instituições do Estado, ou seja, no controle do regime político. Contudo, aquele movimento foi derrotado do ponto de vista programático, em vista de que sua exigência era eleições diretas e não indiretas.

Apesar do vigor desse movimento, a aliança formada entre parte das lideranças dos movimentos populares e certas frações das classes dominantes levou à rejeição da emenda constitucional que reestabelecia as eleições diretas e à concordância de que a eleição do primeiro presidente civil, após a ditadura militar, seria realizada de forma indireta, em um Colégio Eleitoral. Ante o compromisso que se firmou com os donos do poder de um quadro de transição pactuada, as propostas programáticas de uma parte da oposição da esquerda perderam força e os movimentos sociais e populares refluíram (NAKATANI, OLIVEIRA, 2010, p. 21).

O governo Sarney, no plano econômico, tenta conter a inflação. E, no plano político, conduz, de maneira atropelada⁶⁹ o processo da Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988).

Outro elemento presente naquela conjuntura é o início da disseminação da ideologia neoliberal que, até pelo fortalecimento das organizações de esquerda do período, encontrou resistências.

Até então, apesar da existência de algumas iniciativas nesse sentido [*de difusão da ideologia neoliberal*], durante o Governo Sarney, e de uma já forte massificação e propaganda dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma forte resistência a ela, calcada, principalmente, na ascensão política, durante toda a década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. A constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão maior dessa repulsa da sociedade brasileira; por isso mesmo, ela foi o alvo principal tanto do Governo Collor quanto do Governo Cardoso, que recolocou, mais tarde, o projeto liberal nos trilhos (FILGUEIRAS L. A., 2000, pp. 84, grifo nosso).

Agora, passemos em revista o processo da elaboração da Constituição e o que ela produziu no regime político a partir de então.

6.3. Expressão da luta de classes na Assembleia Nacional Constituinte (1987 e 1988)

Depois da derrota da Emenda Dante de Oliveira e realizadas as eleições de 1986 compôs-se um Congresso que teria a incumbência de elaborar a nova constituição que entraria em vigor a partir de então.

Do ponto de vista formal, uma nova constituição deveria consolidar, também, o novo regime político democrático. Do ponto de vista real, um novo regime não é sacramentado apenas por uma nova constituição. Mas sim pela criação de novas instituições de Estado, e por novas classes que venham a ocupar a direção deste novo regime político. Porém, como foi apresentado até aqui, os problemas para isso eram enormes.

No plano econômico o país permanecia dentro de uma crise que se expressava no aumento crescente das taxas de inflação e, do ponto de vista político, as forças que sustentaram o regime militar, ainda aglutinavam-se em torno de uma oposição agora civil,

⁶⁹ Os termos nos quais foi realizada a Assembleia Nacional Constituinte dividiram o país e os partidos políticos à época. De um lado, os partidos de esquerda “legais” (entre eles, PT, PCB, PCdoB, PDT) e inúmeras organizações de bairros, sindicatos e movimentos populares defendiam que fossem eleitos representantes exclusivos para a Constituinte. Que fossem separadas as eleições destes representantes do restante do calendário eleitoral. O governo Sarney ignorando estas reivindicações, mantém as eleições de 1986 nas quais os parlamentares eleitos tornam-se, automaticamente, os constituintes. A composição daquele parlamento será abordada no próximo item desta parte do capítulo.

porém defendendo os mesmos interesses das antigas frações de classe que dirigiram o regime político ditatorial: as elites nacionais, ligadas à grande indústria e ao setor bancário. Uma nova esquerda ainda não havia se consolidado e a esquerda que havia resistido ao regime militar e que aceitava o jogo “democrático” havia reduzido suas forças e seu número de representantes no Congresso.

Saindo das eleições de 1982 vitoriosos, os representantes civis da burguesia, principalmente os que estavam no PMDB, queriam repetir a vitória nas eleições de 1986.⁷⁰ Assim,

O objetivo da burguesia nas eleições de 1986 era o de, no mínimo, repetir a dose, ou seja, eleger um Congresso Constituinte comprometido com *duas teses*, consideradas por ela como **fundamentais: defesa da livre iniciativa e reforma agrária só em terras improdutivas**. Para atingir esses objetivos, a burguesia procurou modernizar os canais de representação e de sua atuação, definindo a estratégia e a tática para alcançar essas metas (LIMA, 2009, pp. 73, grifo do autor).

Desta forma, os vários segmentos do empresariado e os grandes proprietários rurais passaram a organizar e a criar uma série de entidades com vistas a dar unidade a seu projeto e a ampliar os canais de comunicação com o eleitorado.

Em pouco tempo foram criadas entidades que apresentavam semelhanças com as que haviam articulado e participado ativamente do golpe de 1964, isto é, semelhantes ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad) e ao Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), que desenvolveriam, a princípio, as tarefas de articulação, assessoria empresarial, planejamento, análise e coordenação da ação política classista. Exemplo dessas são: o Centro Empresarial de Estudos Econômicos e Sociais do Rio de Janeiro (Ceees), criado por Victor Bouças; a Ação Empresarial, de Rui Barreto (presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro e da Confederação das Associações Comerciais do Brasil); o Movimento Nacional pela Livre Iniciativa; a Comissão Organizadora do Seminário sobre Vocações Econômicas do Rio de Janeiro, presidida por Sérgio Quintella; o Seminário Nordeste: Ação Empresarial e Política, coordenado por Ary Barbosa Silveira, diretor do Pronor Petroquímica; e uma série de instituições representativas, criadas para fins táticos [...]. Entre os mais atuantes podemos citar: a Câmara de Estudos Econômicos e Sociais, organizada em 1980; o Instituto Liberal, organizado a partir de 1983, com bases assentadas em Rio de Janeiro, Porto Alegre e, desde 1987, em São Paulo, que articulava empresários de diversas áreas e se ocupou da edição de diversos livros e promoção de conferências com personalidades nacionais e estrangeiras, algumas delas voltadas para o público da área militar, como por exemplo da Escola de Guerra Naval; a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, criada em 1985, com manifesto a favor *da livre iniciativa e redução do papel do Estado na economia*, que representava mais especificamente as frações burguesas ligadas ao setor bancário; a União Brasileira de Empresários, que nasceu como fruto de negociações entre representantes de diversas frações burguesas, endossada pelos presidentes da Confederação Nacional da Indústria (Albano Franco), Confederação Nacional do Comércio (Antonio de Oliveira Santos), Confederação Nacional da

⁷⁰ “Seguindo a “nova” receita, a burguesia demonstrou sua força quando elegeu a maioria absoluta dos deputados na eleição de 1982. Esses representantes da burguesia tinham como fonte principal de renda suas empresas agrícolas, industriais e de serviços. Entre esses parlamentares, 42% eram proprietários rurais” (LIMA, 2009, p. 73).

Agricultura (Flávio da Costa Brito), Confederação Nacional dos Transportes Rodoviários e Carga (Hermínio Mendes Cavaleiro), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (Roberto Bornhausen), e, por fim, Confederação Brasileira das Associações Comerciais (Amaury Temporal). [...] a União Democrática Ruralista, criada em 1985, ligada ao setor rural com o objetivo de mobilizar e impedir *por todos os meios, pacíficos ou não*, do poder econômico à intimidação, a desapropriação de terras para fins de reforma agrária, e a Associação Brasileira de Defesa da Democracia, na área militar, formalmente fundada em 9 de janeiro de 1985, tendo como membros fundadores 31 militares, dos quais dois terços eram da ativa e 17 eram coronéis, sendo 8 oficiais da área de informação e alguns civis, todos com serviços prestados à ditadura militar. Através da formação desses grupos e dessas iniciativas, a burguesia buscou redefinir a forma de organização e a intervenção junto ao Governo e ao conjunto da sociedade (LIMA, 2009, pp. 73-74).⁷¹

A década de 1980 foi marcada, por um lado pelo ascenso do movimento de massas por parte das distintas frações dos trabalhadores, por outro lado pela capacidade de iniciativa e organização dos setores empresariais. Em períodos assim, os *aparelhos privados de hegemonia* aumentam em quantidade e capacidade de atuação. A sociedade civil se torna mais complexa e ativa. A luta travada no interior do regime político acompanha e, em muitas ocasiões reflete a luta que é travada no interior da sociedade civil. Por isso, também, pode-se afirmar que a década de 1980 foi um período de polarização e que, para Iasi (IASI, 2006) marcou o surgimento de um novo ciclo da luta de classes no Brasil.

Muitos dos partidos em atividade atualmente foram criados e desenvolveram suas primeiras atividades na década de 1980. Alguns sofreram drásticas mudanças programáticas e ideológicas, tal como o PT. Outros mantiveram-se na defesa dos interesses das frações de classes que os criaram, tal como o PFL.⁷² Outros ainda, de menor expressão continuaram existindo e defendendo interesses de classe locais ou regionais, tais como o PL.

Mas uma diferença fundamental que deve ser destacada é que o bloco dos partidos que formavam o surgimento de uma nova esquerda, na década de 1980 foi, gradativamente, sofrendo mudanças programáticas e, em suas bases sociais. Além das mencionadas mudanças políticas sofridas pelo PT,⁷³ também o PDT e o PSB foram incorporando líderes representantes do agronegócio e de setores da burguesia industrial.

⁷¹ Do ponto de vista gramsciano, estas entidades podem ser consideradas como *aparelhos privados de hegemonia*. Ou seja, eram instituições voltadas à construção da direção moral e intelectual no interior da sociedade civil por parte da burguesia Cf. (PORTELLI, 2002).

⁷² Atualmente DEM (Democratas). Mudança de nome que não reflete mudanças programáticas ou de base social.

⁷³ E que serão mais bem analisadas no próximo capítulo.

Um partido que compunha este “bloco da esquerda” era o PCB. Partido criado em 1922, atravessou várias fases e mudanças chegando quase a desaparecer no início da década de 1970, nos momentos mais violentos da ditadura militar. O PCB foi o maior partido da esquerda brasileira durante a maior parte do século XX. Encabeçou o ciclo de lutas que se estende desde a década de 1930, ainda durante o período Vargas até o golpe de 1964. Até 1939, o PCB era uma seção nacional da III Internacional. Neste ano, aquele “fórum” dos partidos comunistas de todo o mundo se dissolve. Desde aquele período o partido adotava posições reformistas para a construção do socialismo. Estas posições lhe acarretaram muitas derrotas ao longo do tempo e contribuíram decisivamente para que o partido não estivesse em condições de fazer resistência, política e armada, ao golpe de 1964. Em decorrência, muitos de seus militantes e setores saíram do partido ao longo da década de 1960. Quando a ditadura se encontrava em crise, e quando as organizações comunistas voltam a ser permitidas no país, o PCB já não era nem “sombra” do que havia sido nas décadas anteriores.⁷⁴ Nas eleições de 1986 consegue eleger apenas 3 parlamentares.

Outro importante partido, que naquelas eleições teve cinco parlamentares eleitos, era o PCdoB. Partido criado em 1962 como uma dissidência do PCB por divergir em dois pontos fundamentais: um estratégico e outro tático. Na estratégia, os dirigentes que impulsionaram o “racha” não aceitavam as denúncias do XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), 1956, nas quais o novo secretário geral do partido, Nikita Khruchev, havia lido o relatório no qual tornava público e oficial os crimes praticados entre as décadas de 1930 e 1940 pelo antigo líder da União Soviética, morto em 1953, Stálin. Assim, o primeiro ponto a dividir parte do Comitê Central do PCB, que se arrastava desde a década de 1950, era a aceitação ou não do que ficou conhecido como “relatório Khruchev”. O segundo ponto era de ordem tática. Sofrendo inúmeras mudanças em sua linha política, ao longo das décadas de 1930, 1940 e 1950, o PCB finalmente

⁷⁴ O PCB sofrerá uma nova ruptura drástica em 1992. Desta vez, ao invés de grupos minoritários saírem do partido defendendo posições mais à esquerda, o que vai ocorrer é um racha no qual praticamente todo o comitê central e parte dos comitês estaduais irão se desligar do partido à direita. Aquele racha encabeçado pelo secretário geral à época, Roberto Freire levaria à fundação do PPS (Partido Popular Socialista). O PPS, nos primeiros anos, tenta mudar a imagem do “velho partidão” tentando apresentar uma imagem de um “socialismo democrático” distinto do velho “socialismo stalinista”. Não tendo fincado raízes na sociedade brasileira, nem em expressivas frações de classe, o PPS vai sofrer uma enorme inflexão que o tirará do campo da esquerda, chegando a apoiar em algumas das últimas eleições presidenciais (2006, 2010) candidatos abertamente conservadores e liberais do PSDB. O grupo minoritário que restou no PCB manteve a sigla junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e passou a reconstruir o partido desde então. Atualmente o partido é uma atuante organização da esquerda brasileira contando ainda com poucos militantes e inexpressiva força eleitoral.

caminhava para uma linha cada vez mais reformista, desde o fim da década de 1950.⁷⁵ Neste sentido, aquele grupo de dirigentes insatisfeitos com a estratégia, também apresentam críticas de ordem tática, em relação ao “pacifismo” do partido, mesmo antes do golpe vir a ocorrer. Em 1962, parte importante do PCB desliga-se do partido e vai fundar o PCdoB (GORENDER, 2014). Com a abertura política da década de 1980, o PCdoB voltou a colocar em pauta as antigas teses contra as quais os seus fundadores haviam apresentado críticas ao longo das décadas de 1950 e 1960. Na campanha presidencial de 2002 o partido apoia o candidato Lula e, desde então passa a funcionar como uma espécie de “correia de transmissão” do PT.

Classificar os partidos e os parlamentares que foram eleitos em 1986 pelo nome ou pela trajetória dos partidos pode não representar o papel que cumpriram naquele momento da luta de classes. Assim, emprestamos os critérios e a classificação utilizada por Lima (2009) que divide os partidos e parlamentares de acordo com a atuação que tiveram durante a Constituinte. Esta classificação dividiu os seguintes campos:

a) Esquerda: constituinte que votou favoravelmente a todas as reivindicações de interesse dos trabalhadores, dos movimentos populares, entre outras, por exemplo: emendas populares; jornada de trabalho de quarenta horas semanais; turno ininterrupto de seis horas; salário mínimo real; férias – 1/3 do salário; piso salarial; prescrição – cinco anos; direito de greve; aviso prévio – mínimo de trinta dias; remuneração 50% superior para o trabalho extra; estabilidade do dirigente sindical; auto-aplicabilidade dos direitos sociais; reforma agrária; aposentadoria proporcional; soberania popular; estatização do sistema financeiro; limitação dos encargos da dívida externa; criação do fundo de apoio à reforma agrária; desapropriação da propriedade produtiva; limitação do direito de propriedade privada (DE LIMA, 2009, p. 90).

b) Direita: constituinte que votou contrário à maioria absoluta, isto é, acima de 90%, das propostas votadas e/ou pleiteadas pela esquerda (DE LIMA, 2009, p. 90-91).

As posições de *centro*, *centro-direita* e *centro-esquerda* se definem hierarquicamente a partir da participação e votação no conjunto de propostas. Os constituintes que votaram mais favoravelmente, aproximadamente entre 60% e 90% das reivindicações dos interesses dos trabalhadores, formarão a posição de *centro-esquerda*; os que votaram em menos da metade das reivindicações dos trabalhadores, isto é, entre 11% e 40% aproximadamente, formarão a posição de *centro-direita*; as posições de *centro* serão formadas

⁷⁵ Exceção deve ser feita, apenas nos dois últimos anos da década, na qual pela incorporação de jovens membros do partido ao comitê central, entre eles Mário Alves e Jacob Gorender e, mesmo entre alguns dos líderes que participaram da saída rumo ao PCdoB, foi elaborado um documento que ficou conhecido como “Declaração de Março”, de 1958. Baseando-se nele, o PCB dá uma guinada à esquerda, que alguns críticos chamariam mais tarde como esquerdista. Mas neste documento é revista a linha adotada desde a década de 1930 orientada pela III Internacional, na qual os Partidos Comunistas dos países “coloniais” deveriam aliar-se aos setores nacionalistas e progressistas da “burguesia nacional” para impulsionar a primeira fase das suas respectivas revoluções que teriam um caráter anti-imperialista e nacional. Só depois de concluída esta primeira fase da revolução é que se teriam criados as condições para avançar à segunda, de caráter socialista (CLAUDÍN, 2013). Apoiando-se naquelas teses, o PCB foi gradativamente adotando o reformismo como sua estratégia política, caminho que foi momentaneamente rompido no final da década de 1950 com a “Declaração de Março”.

pelos constituintes que votaram favoravelmente em aproximadamente 50% das propostas, isto é, um pouco para mais ou para menos (DE LIMA, 2009, p. 91).

Assim, os partidos que tiveram a maioria dos seus parlamentares com uma atuação de esquerda, durante a Constituinte, foram classificados como de “esquerda”. E os que tiveram maioria de parlamentares defendendo as posições liberais e conservadoras, foram classificados como de “direita”. Os que se equilibraram, foram classificados como de “centro”. E os que tiveram uma maioria, porém não absoluta ficaram como “centro-direita” ou “centro-esquerda”. Assim, a composição partidária e política-ideológica do Congresso eleito em 1986 ficou da seguinte forma.

Tabela 5: Composição Congresso Constituinte (1987-1988)

Partido	Nº de parlamentares	Posicionamento político ideológico durante a Constituinte
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	3	Esquerda
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	5	Esquerda
Partido dos Trabalhadores (PT)	16	Esquerda
PSB (Partido Socialista Brasileiro)	6	Esquerda
PDT (Partido Democrático Trabalhista)	25	Esquerda
PDS (Partido Democrático Social)	36	Direita
PFL (Partido da Frente Liberal)	133	Direita
PL (Partido Liberal)	8	Direita
PMDB (Partido Movimento Democrático Brasileiro)	293	Centro
PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)	24	Centro-direita
PTR (Partido Trabalhista Renovador)	1	Centro-direita
PMB (Partido Municipalista Brasileiro)	2	Centro
PDC (Partido Democrata Cristão)	7	Centro-direita
13 partidos	559	TOTAL

Fonte: Lima (2009). Elaboração própria

À época daquelas eleições, inúmeros veículos de comunicação e mesmo pesquisadores se debruçaram a estudar a composição do parlamento eleito para elaborar a nova constituição. A maioria dos trabalhos chegou à conclusão de que os parlamentares do “centro” eram a maioria dentro do Congresso. Contudo, o que se viu, apesar de muitos parlamentares se apresentarem para seu eleitorado de outra forma, foi um Congresso e uma Constituinte marcados por uma polarização ideológica com a maioria de parlamentares à direita, seguido pela centro-direita, pela esquerda, pela centro-esquerda e, por fim, pelo centro.

Tabela 6: Classificação política-ideológica dos parlamentares

Esquerda	17%
Centro-esquerda	14%
Centro	11%
Centro-direita	25%
Direita	33%
Total	100%

Fonte: Lima (2009, p. 120)

Com base neste Congresso e nesta composição política ideológica a nova constituição foi elaborada entre os anos de 1987 e 1988. Uma série de idas e vindas marcou aqueles debates. Temas àquela altura polêmicos, mas que contavam com grande apoio popular, tal como a reforma agrária, passaram a fazer parte da nova constituição. Temas que poderiam questionar a própria natureza do Estado capitalista, tais como o direito à propriedade privada, ou mesmo temas ligados ao controle do sistema financeiro ficaram de fora.

Como vimos no primeiro capítulo da tese, os grandes ciclos das lutas de classes marcam também as mudanças nos regimes políticos. Ou melhor, o regime político acompanha a evolução dos grandes ciclos da luta de classes. De maneira particular, as manifestações concretas da luta de classes produzem governos, mais à esquerda ou mais à direita. A composição partidária ao lado da composição ideológica do Congresso que ficou encarregado de elaborar a Constituição é o registro daquele momento na luta de classes no país.

Desde o início dos trabalhos, em 1º de fevereiro de 1987, a Constituinte teve inúmeras interrupções. Nos primeiros dias, os deputados do PT, Lula da Silva e Plínio de Arruda Sampaio, ao lado de Haroldo Lima, do PCdoB e Roberto Freire, do PCB, valendo-se de questão de ordem, tentaram suprimir os parlamentares “biônicos”. Portanto, aqueles que haviam sido indicados pelos militares, ainda em 1982 e que não haviam sido eleitos em 1986. Contudo, naquele momento a esquerda já sofre sua primeira derrota com 394 parlamentares votando a favor dos “biônicos” contra 124 contrários.

A votação seguinte foi a da escolha do presidente da Constituinte. Os dois candidatos foram Ulysses Guimarães (PMDB-SP) e Lysâneas Maciel (PDT-RJ). Guimarães venceu a presidência por 425 votos contra 69 de Maciel e 28 em branco. Fator que contribuiu para a derrota de Maciel, além do tempo que Guimarães tinha no

Congresso, o que lhe possibilitou articular sua candidatura muito antes, foi o fato de Maciel ter-se lançado às pressas (LIMA, 2009, p. 127).

Destes embates iniciais até a sua aprovação em 30 de junho de 1988, o trabalho dos constituintes se deu no interior de 24 subcomissões agrupadas em 8 comissões temáticas. A maioria delas dominada por constituintes de direita ou centro-direita. Onde a esquerda teve maioria foi na “Subcomissão de direitos dos trabalhadores e servidores públicos”, conseguindo barrar propostas liberalizantes na economia, ou mesmo que retirassem direitos dos servidores.⁷⁶

Já na maioria das comissões e subcomissões onde a direita conseguiu maioria ou mesmo hegemonia, em muitas ocasiões pesava a falta de unidade entre seus parlamentares. Esta falta de unidade expressava também as frações de classe no interior da burguesia.

Onde as forças à direita foram maioria, embora não tenham demonstrado uma unidade absoluta em relação às proposições e às votações, elas conseguiram aprovar nessa fase um conjunto de propostas alinhadas com o pensamento neoliberal. *A falta de unidade das frações burguesas e de seus representantes no Congresso sobre os temas em pauta levaria, na fase seguinte e nas votações em plenário [...], algumas de suas propostas a serem derrotadas por uma articulação circunstancial que unia diversos congressistas dessas forças político-ideológicas às forças de centro-esquerda e de esquerda, para derrubar ou impedir a aprovação de propostas de caráter desnacionalizante, de maior abertura ao capital estrangeiro, a quebra de monopólios e venda de estatais consideradas estratégicas para a independência política e econômica.* As dissensões entre os congressistas do centro à direita reproduziam, no mais das vezes, as divergências no seio das frações burguesas em relação às propostas. O conceito de empresa nacional, por exemplo, foi palco de feroz luta entre representantes do setor industrial. O presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Mário Amato, defendia a definição aprovada na Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, uma definição abrangente, que considerava empresa nacional aquela estabelecida no Brasil, sem restrições de qualquer ordem, ao mesmo tempo em que atacava os adversários como sendo partidários de um nacionalismo tacanho e vesgo. Contrários a essa posição, Antônio Ermírio de Moraes (do Grupo Votorantim) e Albano Franco (senador constituinte e representante da Confederação Nacional da Indústria - CNI) afirmavam que ou não se tocava nessa questão na Constituição, ou se determinava que empresa nacional fosse aquela controlada por brasileiro nato (LIMA, 2009, pp. 267-268)

⁷⁶ “Onde a esquerda teve maioria (na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos) ou nas comissões e subcomissões em que a correlação de forças era equilibrada, ela conseguiu aprovar algumas propostas. Nesse sentido, as propostas aprovadas, embora reconhecendo o caráter burguês do Estado brasileiro e o capitalismo como sistema econômico, apontavam para a recuperação dos direitos cassados pela ditadura militar (estabilidade no emprego, o Estado não mais poderia interferir ou intervir legalmente nos sindicatos, anistia geral, etc.) e para a ampliação de direitos trabalhistas (diminuição da jornada de trabalho para quarenta horas semanais; igualdade de direitos trabalhistas e previdenciários entre o trabalhador rural e o trabalhador urbano; o período de licença à gestante passava de 86 para 120 dias na época do parto; a greve seria livre para todas as categorias profissionais, entre outros)” (LIMA, 2009, p. 267).

Deve-se acrescentar também a intensa mobilização fora da Constituinte. Mobilização que se dava tanto à direita⁷⁷, quanto à esquerda⁷⁸. Como aqueles anos foram de intensos debates parlamentares e, sobre eles existe uma longa lista de trabalhos, destacamos os resultados que contribuíram para delimitar a nova Constituição.

No dia 30 de junho de 1988, o primeiro turno para a aprovação terminou em clima de “festa”. A “[...] hipocrisia grassava no plenário. Ulysses terminou aplaudido de pé; Bernardo Cabral foi homenageado pelo seu trabalho; congressistas que se digladiaram no plenário agora trocavam afagos” (LIMA, 2009, p. 289).

Durante o trabalho das comissões e subcomissões, um grupo de parlamentares do PFL se desliga da aliança que havia se estabelecido até então com o PMDB e cria junto a outros parlamentares conservadores do PDS, do PTB, do PL, do PDC e inúmeros parlamentares do próprio PMDB o grupo parlamentar que ficaria conhecido como “Centrão”.⁷⁹ Este grupo seria o porta voz dos interesses do governo Sarney na Constituinte. Até então, PFL e PMDB haviam mantido uma aliança tática sob o nome de “Aliança Democrática” que aglutinava a oposição burguesa e civil ao regime. O Centrão romperá com aquela aliança. O máximo apoio, do ponto de vista numérico, que o Centrão conseguiu angariar foram 314 parlamentares para a mudança do regimento interno, ainda no início dos trabalhos dos Constituintes. Aquele grupo ocupou o centro do debate na imprensa e teve papel primordial, inclusive ao conseguir barrar inúmeras reivindicações dos partidos de esquerda na Constituinte.

⁷⁷ “Do lado das classes dominantes, industriais e latifundiários se articularam, assinaram manifestos e fizeram manifestações criticando, como de praxe, a excessiva intervenção do Governo na economia, a recusa do Governo brasileiro de se avistar com os negociadores do FMI e o “irrealismo constituinte”. Mobilizaram-se no sentido de promover a unidade de ação visando uma ofensiva sobre o Congresso Constituinte que liquidasse com algumas conquistas das classes trabalhadoras em algumas subcomissões e comissões” (LIMA, 2009, p. 271).

⁷⁸ “Doravante, a mobilização das organizações populares se daria sob a forma de pressão sobre os congressistas, com a presença massiva das diversas representações de categorias profissionais, sindicatos, associações de moradores, além de setores da Igreja Católica sob influência da teologia da libertação, que faziam seu apelo aos parlamentares, nos corredores do Congresso, nos gabinetes e nas galerias, além de continuarem a travar suas lutas localizadas, que repercutiam muitas vezes na conjuntura, incidindo sobre discursos e propostas no plenário do Congresso Constituinte” (LIMA, 2009, p. 271).

⁷⁹ “Era comandado por lideranças conservadoras do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e contava também com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC). Ao cindir o majoritário PMDB, sacramentou o fim da Aliança Democrática entre o PMDB e o PFL, até então fiadora formal da transição democrática e núcleo de sustentação da Nova República. Ao se apresentar como base confiável de apoio ao governo dentro da Constituinte, assegurou ao palácio do planalto a vitória nos principais temas de seu interesse: sistema de governo presidencialista e mandato de cinco anos” (NOGUEIRA A. M., s.d.). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>>. Acesso em 07/01/2019.

Ainda que o nome tente ocultar, o “Centrão” era um bloco parlamentar alinhado às distintas frações do grande capital.⁸⁰ Teve curta duração em decorrência de dois fatores: das características do sistema eleitoral que entrava em vigor e pela fragilidade dos partidos, a maioria deles recém criados depois das reformas eleitorais dos militares, contando ainda com inúmeras divergências internas que expressavam os interesses particulares de diferentes frações das classes e líderes regionais que começavam a se afirmar no interior do sistema político brasileiro. Em decorrência destas tensões o Centrão se dissolveu nas eleições municipais de 1988 (NOGUEIRA A. M., 2019).

Mesmo assim, entre o primeiro e o segundo turno da votação da nova Constituição, este grupo pressionou pela mudança de 23 pontos demandados por distintos setores empresariais. Mas só conseguiu alterar completamente dois deles, um dos quais que tratava da isenção dos impostos sobre as grandes fortunas. Em quatro outros pontos houve mudanças parciais, um deles retirando a “estabilidade no emprego”, outro retirando do direito à greve para atividades consideradas “essenciais” (LIMA, 2009, p. 291).

O texto apresentado no dia 30 de junho não agradou ao executivo e Sarney atacou-o na imprensa. Longos debates se sucederam, na imprensa e no Congresso entre o primeiro e o segundo turno. Na abertura do segundo turno, Ulysses Guimarães deu a resposta a Sarney em um discurso bastante duro e que ficou famoso intitulado como “*A Constituição Cidadã*”⁸¹ no qual defendia a nova Constituição que estava sendo aprovada. O texto foi aprovado por 403 votos a favor e 13 contra, além de 55 abstenções.⁸²

Naquela conjuntura, representantes dos partidos de direita e de esquerda participavam ativamente na imprensa com artigos, comentando os rumos que tomava a Constituinte, fazendo avaliações e atacando o lado contrário. Florestan Fernandes, do PT, professor na USP, era um dos mais lúcidos constituintes e manteve participação ativa

⁸⁰ “[...] o “Centrão”, com sua pose liberal-democrática, é um conglomerado de facções de classes burguesas. Ele carrega consigo todas as maldições do capitalismo rústico, perverso e selvagem – e nenhuma das virtudes do liberalismo autêntico e do radicalismo democrático-burguês. É uma falsificação da ideologia burguesa e da necessidade atual da burguesia monopolista de alterar a sociedade civil e a cultura para adaptá-las ao modelo hodierno do modo de produção capitalista monopolista e do sistema mundial de poder, que este gera e necessita para se reproduzir e crescer” (FERNANDES, 2014, pp. 201-202).

⁸¹ “A resposta de Ulysses veio com uma veemência raramente vista. Em um pronunciamento intitulado *A Constituição Cidadã*, traçou o percurso percorrido durante os 18 meses de trabalho, as 39 mil emendas estudadas e apresentadas, e destacou que as portas do Congresso Constituinte sempre estiveram abertas, pois cerca de 5,4 milhões de pessoas circularam pelo edifício. Exaltou o trabalho do relator, a compreensão e o talento dos líderes, e afirmou: ‘*Esta Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo*’” (LIMA, 2009, pp. 290-291).

⁸² “Votaram favoráveis ao projeto os seguintes partidos: PMDB, PDS, PTB, PTR, PSDB, PCdoB, PSB, PJ, PT, PCB, PDT e PL. O PFL, seguindo recomendação da liderança, absteve-se, embora alguns de seus membros tenham votado contra [...]. Iniciava-se oficialmente o segundo turno. A partir de agora, qualquer mudança exigiria, no mínimo, 280 votos” (LIMA, 2009, p. 291).

naqueles dias. Em dois de seus inúmeros artigos publicados na Folha de São Paulo, um em dezembro de 1987 e outro de janeiro de 1988, comentou sobre a atuação das “esquerdas” na Constituinte. No segundo deles intitulado: *“Ideologia e utopia do ‘Centrão’*”, quando o Centrão operava uma ofensiva no interior das Comissões e Subcomissões, Fernandes fazia um balanço de para onde caminhava o documento que estava sendo produzido.

As famosas “esquerdas”, que teriam moldado uma carta constitucional “estatizante” e “socializante”, não possuíam números e músculos para elaborar uma constituição realmente moderna, mesmo de conteúdo capitalista. O que separa os setores ultraconservadores e reacionários da burguesia mais ou menos liberal e radical não são os interesses de classe e a ideologia. Isso deslocaria um setor da burguesia brasileira para posições nacionalistas e revolucionárias, anti-imperialistas e democrático-populares. Processo que não se deu na realidade. [...] É a Constituição necessária nos trópicos, nas fronteiras extremas da civilização e no ápice da barbárie: um estado de opressão dos de baixo, de monopolização do poder político estatal pelos de cima e de acumulação capitalista originária permanente, para a burguesia “nacional” e “estrangeira”. [...] As consequências são claras. Esse tipo de constituição, por si mesma, entra em conflito com a nação como um todo e remove da carta constitucional a essência da função do Parlamento na vida moderna. Ele não permitirá canalizar para o Parlamento as lutas de classes, porque deixa de ser um canal institucional de solução dos conflitos econômicos, sociais, culturais e políticos. A luta de classes é expulsa para o seio da sociedade civil, onde ela crepita de modo crescentemente mais denso e violento. Em suma, os de cima forjam uma terminologia constitucionalista e democrática, ao mesmo tempo que liquidam o pluralismo democrático, de que se dizem porta-vozes, a livre iniciativa (que não existe onde o Estado patrocina e financia, com riqueza coletiva, a aceleração da acumulação capitalista) e o próprio “Estado de direito”, que se torna uma ficção cruel, pois não passa de um conceito “constitucional” vazio. O que fica, como realidade histórica, é a luta de classes não regulada e a autocracia dissimulada por trás de lantejoulas de bacharéis. Tudo ocorrerá bem para os que mandam, até que os de baixo deixem de obedecer e resolvam, por sua vez, pôr em prática o seu modelo popular e igualitário de democracia, expelindo do controle do Estado aqueles que confundem ambição e oportunidade com poder real (FERNANDES, 2014, pp. 202-204).

Em outro, texto escrito poucas semanas antes, intitulado *“Derrota das ‘esquerdas’?”*, Fernandes também rejeitava a ideia de que as “esquerdas” haviam sido derrotadas na Constituinte. Ali, o constituinte defendia a ideia de que o que estava sendo derrotado eram os setores radicais da burguesia, que expressavam os interesses das frações médias que “sonhavam” com uma revolução “social-democrática”. Estes setores estavam sendo derrotados pelo radicalismo da burguesia brasileira, periférica e dependente do imperialismo.

A batalha do “Centrão” foi uma comédia de costumes à brasileira. Prevaleceu uma maioria parlamentar que representa uma minoria do 1% ou dos 5% mais iguais (ou seja, dos “grandes”, dos privilegiados e superprivilegiados). A derrota das “esquerdas” não existiu; é uma fábula propagandística. Ocorreu, isso sim, um fenômeno parlamentar que ressuscita ideias, aspirações e

prepotências que pareciam enterradas, fenômeno que pode custar caro ao país e que desvenda o quanto as elites avançaram muito menos do que as classes trabalhadoras e as massas populares nos últimos cinquenta anos. [...] Por sua vez, a esquerda propriamente dita não foi à Assembleia Nacional Constituinte para fazer a revolução social. Todas as suas correntes sabem que o Parlamento constitui um cenário para o qual as classes dominantes deslocam o embate político, como técnica social de não se ver forçada a turbulências e concessões demasiado caras e suscetíveis de se converterem em transformações temíveis. A burguesia mais civilizada combina promessa e repressão. O Parlamento permite oferecer muito e dar pouco, conservando a promessa em banho-maria, ao mesmo tempo que serve como um respiro e uma artimanha: a repressão pode, assim, ser localizada a casos extremos e urgentes. [...] A esquerda, em seu núcleo mais coerente e combativo, apenas se propunha intensificar as transformações democráticas pela via constitucional. Não queria para os trabalhadores e os oprimidos um prato de lentilhas. A minha experiência através do PT ensinou-me que tínhamos em mente, como objetivo maior, encadear socialismo e embate constitucional. Porém fomos compelidos a concentrar o nosso esforço no que era viável: infundir à Constituição liberdades políticas e direitos sociais que reduzam o despotismo burguês e, simetricamente, criem espaço político legal para a luta de classe. Não víamos na ANC [*Assembleia Nacional Constituinte*] um recurso institucional dos proletários e dos oprimidos. Todavia, sabíamos que ela é uma arma, quando se elabora uma constituição nova, e que poderia forjar as premissas da conquista de peso e voz pelos trabalhadores e oprimidos na sociedade civil, no Estado e nas demais instituições-chave existentes. Certas reivindicações mínimas foram atendidas e nelas se assentam, se não forem expurgadas, os requisitos históricos de uma reorganização vigorosa das classes trabalhadoras e dos oprimidos em geral e de sua capacidade coletiva de luta política (FERNANDES, 2014, pp. 187-188).

Esta ideia de que a “esquerda não foi à Constituinte fazer a revolução”, ainda que pareça uma obviedade,⁸³ era também uma forma de convencer as massas dirigidas por estes mesmos líderes de que a luta na Constituinte não era a luta de que “gostaríamos que fosse feita, mas era, sim, a luta possível”.

Ao canalizar a força acumulada na luta de classes durante a década de 1980 para o interior da Constituinte, a esquerda que nascia depois do regime militar, optava pelo caminho pacífico de “arrancar” na Constituição a articulação entre “socialismo” e “embate constitucional”.

Pela própria contradição que estes dois elementos guardam, no interior de uma Constituinte *de natureza burguesa*, aqueles líderes viram-se obrigados a rebaixar suas lutas e seu programa. Assim, como Fernandes deixa bastante claro no texto publicado na Folha de São Paulo, a esquerda foi compelida “[...] a concentrar o [...] esforço no que era

⁸³ Uma obviedade dada que, se fosse para fazer a revolução social, não estaria no Congresso debatendo os pontos da nova Constituição. Estaria debatendo como controlar as instituições de Estado e elaborando uma nova Constituição sem contar com a participação dos membros representantes da burguesia. Ou seja, se estivesse fazendo a revolução social, não estaria participando da Constituinte.

viável: infundir à Constituição liberdades políticas e direitos sociais que reduzam o despotismo burguês e, simetricamente, criem espaço político legal para a luta de classe”.

Pode-se perceber que a falta de “musculatura” e “números” de parlamentares de esquerda, na Constituinte, foi obrigando-os a reduzir o horizonte da luta. Ao invés de imprimir o questionamento da própria natureza do Estado, os parlamentares viram-se gradativamente compelidos a lutar para imprimir, na nova Constituição, “espaços políticos” que possibilitassem travar a luta de classes de maneira “legal”.

Dois outros elementos estavam presentes naquela conjuntura: em primeiro lugar, antigos dirigentes comunistas haviam sido assassinados pelo regime militar. O que restava dos dois partidos comunistas presentes até então era apenas as “sobras” do que haviam sido antes do golpe de 1964; em segundo lugar, havia um “clima” de abertura política, propalado pela grande imprensa, no qual se difundia a ideia de que a “abertura política” era um caminho sem volta. Consolidou-se no interior da esquerda a ideia de que não haveria outra possibilidade de desenvolvimento da luta de classes que não fosse no interior da Constituinte.

Por outro lado, deve-se reconhecer, também, que aquela Constituição assegurou muitos outros direitos para as frações dos trabalhadores. O direito a greve (com as ressalvas para as categorias tidas como essenciais). Os direitos sociais, inscritos no Capítulo II, artigo 6º que, dizia que:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016, p. 18).

Deve-se destacar, como integrantes dos direitos sociais, os capítulos que discorrem como serão constituídos, financiados e organizados, estes direitos. Pontos que estão no “Título VIII”, intitulado “Da ordem social”, artigo 194º que diz que:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (EC no 20/98) *Parágrafo único*. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016, p. 117).

Muitos outros pontos merecem destaque naquela Constituição. Do ponto de vista formal, pode-se afirmar que aqueles pontos articulados em conjunto, objetivavam a construção de um Estado de Bem Estar Social que não se implementou, em decorrência da inserção que a financeirização passará a ter no país, já a partir do próximo governo eleito em 1989 e, em decorrência da disseminação da ideologia neoliberal a partir do início da década seguinte. Mesmo assim, para os padrões de uma economia dependente e periférica, com uma burguesia autoritária e violenta, que acabara de sair de um regime político ditatorial, aquela Constituição representava, de fato, um avanço.

Voltando aos dilemas e limites que envolviam o alcance das propostas dos partidos de esquerda na Constituinte, é possível afirmar que, ao fim e ao cabo, dado que os limites eram muito grandes para se poder avançar dentro dela, o conjunto daqueles partidos começou a aceitar a ideia de que ao menos ela protegeria o desenvolvimento de uma nova fase de lutas sociais e políticas, proteção que não existia antes. Esta ideia constituía-se muito mais como um sentimento amplo e difuso do que propriamente um conjunto de programas e documentos que contivessem aquela avaliação. Neste sentimento havia também certo elemento de derrotismo que era o complemento da ideia anterior: “se não era o que gostaríamos, era o possível a ser alcançado”.

Ao fim, a aprovação da nova Constituição, em 5 de outubro de 1988, mais que marcar a transição para um novo regime político, era a expressão do nível que a luta de classes havia atingido até então. Mostrava as fragilidades das forças populares, mas também mostrava as divisões internas as quais os distintos setores da burguesia não conseguiam se desvencilhar. Se existia, e em grande medida continua a existir, um ponto de unidade entre os setores da burguesia no Brasil, essa unidade consiste no constante combate a toda e qualquer forma de organização por parte dos trabalhadores, ao combate ao ideário que representa o socialismo.

O processo constituinte [...] correspondeu a um período de transição política, em que as frações burguesas não tinham definido claramente um projeto político, alternativo à ditadura. Apesar disso, tomando por base o acordo político-tático que conduziu a passagem do Governo militar para o Governo civil tutelado, a Aliança Democrática, a classe dominante conseguiu impor, a princípio, uma série de derrotas ao movimento operário e popular. A primeira das derrotas no campo da luta constitucional foi a aprovação da Constituinte Congressual. Essa decisão, acoplada à da forma de eleição, proporcionou [...] a eleição de um Congresso ordinário, num pleito realizado juntamente com a eleição de governadores estaduais, além de manter os senadores biônicos, congressistas não eleitos, para a tarefa específica de elaboração da Constituição. Além disso, o projeto de convocação deixava claros os limites estruturais de soberania da Constituinte (LIMA, 2009, p. 305).

O documento aprovado acabou por consolidar um pacto que não pôde ser sustentado nas décadas seguintes. Mais do que sacramentar um possível “Estado de Bem-Estar Social”, o que fez a constituinte e a Constituição foram tornar-se, elas próprias, palco vivo da luta de classes que avançou pela década de 1980.

Pela natureza de nossa burguesia, os elementos mais reacionários estiveram e estão ainda presentes nos diversos âmbitos onde se desenvolve a luta de classes. Depois da aprovação da Constituição e a disseminação da ideologia neoliberal que, como vimos, até àquela altura encontrava resistência e rejeição, a situação em favor dos trabalhadores só piorou.

7. Considerações finais

As mudanças dos regimes políticos acompanham o desenvolvimento dos ciclos da luta de classes. Quando as elites agrárias produtoras de café, ainda durante a Primeira República, não conseguiam mais sustentar o controle dos aparelhos do Estado, uma onda de insurreições encabeçadas pelos setores médios do exército começa a colocar em crise a primeira fase do regime político republicano. Mais que uma primeira fase, que ficou conhecida como “República do Café com Leite”, aquele período pode ser caracterizado como um *regime político* próprio que tinha como características principais: (i) a quase completa ausência de participação política por parte das massas exploradas; (ii) o autoritarismo e a violência por parte das elites e seus líderes (conhecidos na literatura sociológica e histórica como “coronéis”) e, o que é central; (iii) uma economia na qual a maior parte do excedente produzido era remetido ao exterior, dando continuidade à dependência econômica que havia marcado os três séculos nos quais o Brasil era ainda uma colônia de Portugal, submetida a outras potências imperialistas, em particular à Inglaterra.

O golpe de Estado de 1930 marcou uma ruptura no regime político. Esta ruptura foi decorrente da necessidade de se ajustar a forma do Estado à nova configuração da luta de classes. Desde antes da abolição da escravidão, em 1888, uma massa de gente foi expulsa para as cidades e passou a engrossar as periferias e favelas dos grandes centros urbanos, primeiro do Rio de Janeiro e, mais tarde, de São Paulo.

Este “êxodo” intensificou-se nas primeiras décadas do século XX. Paralelamente àquela massa organizou-se uma crescente camada média formada por médicos, professores, advogados, profissionais liberais e militares. Esta camada não encontrava

canais de participação política na estrutura do regime político legado pela Primeira República. As mudanças representadas no golpe de 1930 e com o Estado Novo, em 1937, não modificaram a estrutura social do país, mas readequou a forma do Estado às novas classes *fundamentais* que vão surgir (ou se reorganizar) nas cidades: o proletariado, as camadas médias, as elites agrárias (com sede de moradia e atividades nos centros urbanos) e, posteriormente, uma nascente burguesia industrial.

Assim, as mudanças no regime político, não romperam com o modo de produção vigente no país, do qual o Brasil é, apenas, um dos elos periféricos. Fosse esta a ruptura em questão, o Estado também deveria modificar, e não apenas sua forma.

As mudanças representadas no golpe de 1964, que inauguraram o regime militar e, posteriormente a sua crise atenderam, cada um a seu tempo, os ciclos de ascenso e descenso na luta de classes no Brasil. Estes ciclos acompanharam, também, as fases de expansão e crise do movimento do capital *em geral* no país. A cada novo ciclo de expansão do capital, abriu-se a possibilidade (nem sempre aproveitada) de surgimento de um novo ciclo de ascenso na luta de classes.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, consolidou-se o padrão de *substituição de importações* e abriu-se uma fase ascendente na luta de classes. Foi elaborada uma nova Constituição em 1948, e o PCB retornou à legalidade dois anos antes. Polarizaram-se as disputas políticas entre as classes sociais até que, por uma série de eventos históricos, João Goulart assumiu a presidência em setembro de 1962, com o dispositivo aprovado dias antes de que, naquela conjuntura específica, o Brasil se tornaria um regime parlamentarista. Assim, junto de Goulart (pelo PTB), assumiu Tancredo Neves, pelo Partido Social Democrático (PSD).⁸⁴ Desta forma, o que seria o retorno de um “trabalhista”, legatário de Vargas, ao comando do executivo o foi apenas parcialmente. Teria a tutela de um político conservador no controle do governo.

Esta particularidade formal do regime político à época denota também outra característica da elite brasileira, que marcaria toda a nossa história. Em conjunturas de forte polarização, as concessões que faz são arrancadas sob muitas perdas dos trabalhadores e das massas exploradas. Assim, *a elite brasileira nunca perdeu o controle*

⁸⁴ Tanto o PTB, quanto o PSD, haviam sido criados por Vargas. Com sua enorme habilidade política em influenciar a luta de classes, Vargas cria duas organizações para manter sob sua tutela as lideranças de trabalhadores e empresários. De um lado, o PTB abrigava as lideranças sindicais dos sindicatos que ele havia criado e que estavam submetidos ao Ministério do Trabalho (também uma criação do Estado Novo). De outro, o PSD abrigava os empresários administradores de muitas das empresas estatais criadas durante seus governos, mas que, gradativamente, foram sendo privatizadas.

do regime político no país. Ela nunca abandonou o controle dos aparelhos de Estado, por um momento sequer. Este elemento faz de nossa democracia elemento meramente formal em nossas sucessivas Constituições.

Desde a década de 1920, o momento de maior polarização na luta de classes são os primeiros anos da década de 1960. O seu auge foi, também, o início do seu declínio. O fim de um novo ciclo que havia demorado cinco décadas de amadurecimento. O golpe de 1964 marcou uma ruptura violenta no regime político. A partir dele, o novo governo militar iniciou uma onda de reformas que perduraria até o processo constituinte em 1987 e 1988.⁸⁵

O regime militar, do ponto de vista da luta de classes, foi o período de ofensiva do *capital em geral* contra o *trabalho*. Diversos dirigentes foram presos, mortos e assassinados. O PCB, a grande organização a encabeçar o ciclo de lutas anterior, fragmentou-se e reduziu-se a um punhado de militantes em São Paulo, Rio de Janeiro e algumas outras capitais do país. Fechando-se o regime político em 1964, os militares ainda tiveram de contar com alguma resistência na sociedade civil até 1968. Em dezembro de 1968, com o Ato Institucional nº 5 (AI5) e a radicalização da forma ditatorial do regime político, fecharam-se as possibilidades de participação política na sociedade civil.

Esta ofensiva do capital, ou melhor, esta onda regressiva na luta de classes perduraria até o início da década de 1980 quando, como vimos, abriu-se um novo ciclo da luta de classes. A crise do *capital em geral*, no Brasil, naquele período possibilitou o surgimento de uma fase ascendente de um novo ciclo da luta de classes. O vácuo entre dois padrões de acumulação que havia sido aberto na década de 1980 só será superado com a disseminação da lógica da financeirização pela economia e pelo conjunto da sociedade brasileira na década seguinte.

Assim, o Brasil ingressava em uma nova fase. Nela a intervenção pública operacionalizada pelos distintos governos, desde 1990, também sofreria uma enorme inflexão. O conturbado governo Collor não conseguiu consolidar um novo tipo de intervenção pública no país. Isto só iria ocorrer no governo Itamar Franco com a implementação do Plano Real. Como a financeirização impactou o novo tipo de intervenção pública a partir da década de 1990 é a questão a ser tratada nos próximos capítulos.

⁸⁵ Algumas delas perdurando até a atualidade, como a total liberdade da “livre iniciativa” e o aparelhamento dos cargos do Estado, com o enorme número de cargos “de confiança”. Ambos previstos na própria Constituição.

CAPÍTULO 4

DAS ELEIÇÕES DE 1989 AO PLANO REAL

1. Introdução

O objetivo deste capítulo é tratar o curto período que vai das eleições de 1989 até a formulação e aprovação do Plano Real em (1993-1994). O argumento central a ser sustentado neste capítulo é que este foi um período de instabilidade da intervenção pública, em que um novo modelo ainda não havia sido consolidado e o anterior já havia sido descartado. Este argumento é o último argumento histórico antes de apresentarmos a tese: *que o Plano Real consolidou um novo modelo de intervenção pública como decorrência dos impactos que a financeirização causou na economia e na sociedade brasileiras.*

Dividimos o capítulo em sete itens incluindo a introdução e as considerações finais. Depois da introdução, no segundo item abordamos a conjuntura eleitoral nas eleições de 1989 na tentativa de demonstrar como a luta de classes, que ainda vivia sua fase ascendente, expressou-se naquele pleito que ficou polarizado entre dois candidatos com projetos bastante distintos: um defendendo os interesses das frações trabalhadoras e o outro defendendo os interesses das classes dominantes. No terceiro item destacamos como o governo Collor foi a primeira experiência de tentativa de adequar a intervenção pública ao padrão de acumulação da financeirização, tentativa que fracassou. No quarto item abordamos, de maneira bastante breve, o curto governo Itamar, governo que colocou fim ao processo inflacionário. No quinto e no sexto item abordamos o Plano Real: o diagnóstico da equipe que o elaborou, suas fases de implementação e os eixos no qual se apoiou.

2. Eleições de 1989

Nas eleições de 1989, as distintas frações de classes encontravam-se divididas em inúmeras candidaturas. Ao todo, 22 candidatos disputaram o primeiro turno (TRE-PE, s.d.)⁸⁶ e, apenas muito próximo das eleições, a maior parte do empresariado passou a apoiar, através da imprensa, o candidato Collor, dado que seus candidatos preferenciais, tais como Mario Covas (PSDB), Ulysses Guimarães (PMDB) ou mesmo Aureliano

⁸⁶ Disponível em: <<http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1899/candidatos-1989>>. Acesso em: 16/01/2019.

Chaves (PFL) não conseguiam avançar na preferência do eleitorado nas medições das pesquisas eleitorais.

Assim, esta enorme fragmentação de candidatos, em uma conjuntura de enorme crença no processo eleitoral de um país que retornava a escolher um presidente pelo voto direto denota, também, a falta de unidade, principalmente por parte do grande capital que não conseguiu mobilizar suas instituições em apoio a uma única candidatura previamente.

Vale lembrar que a mesma decisão que levou Sarney à presidência, submetia-o a liderar um governo curto de transição que teria como uma das incumbências a realização de eleições diretas no prazo de um ano. Prazo que não foi cumprido. Assim, nas eleições de 1989, dois candidatos chegam ao segundo turno: Collor e Lula. O primeiro pelo PRN (Partido da Renovação Nacional), um partido inexpressivo no território nacional, e o segundo pelo PT, fundado nove anos antes.

[...] Lula avançou para disputar o segundo turno das eleições e, com apoio de outros importantes candidatos derrotados no primeiro turno (Leonel Brizola, Mário Covas, por exemplo), ameaçou sair vitorioso da disputa presidencial. Diante disso, as classes dominantes se reorganizaram no interior do bloco no poder, retomaram rapidamente a iniciativa e começaram uma ampla campanha contra o candidato do PT. E, mesmo contra sua vontade, terminaram por apoiar e eleger no segundo turno um candidato até então desconhecido no território nacional, membro de um partido minúsculo e inexpressivo politicamente – o Partido da Renovação Nacional (PRN): Fernando Collor de Mello, que assumiu em março de 1990 e renunciou em dezembro de 1992 (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 24).

No segundo turno, com a polarização que se estabeleceu, foi mais fácil para as organizações que aglutinavam as lideranças das distintas frações do capital optar pelo apoio aberto à Collor.

Nesta conjuntura, o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Mario Amato, chegou a declarar que haveria fuga de 800 mil empresários do país, caso Lula vencesse as eleições presidenciais. Já o presidente da FEBRABAN, Léo Wallace Cochrane Jr. afirmou que era inegável que o programa Collor estava mais identificado com os interesses dos banqueiros, mas, ao contrário de Amato, ponderou que ‘[...] Lula não deve meter medo em ninguém’ e concluiu que ‘[...] a punição aos bancos não é uma coisa boa para o país. Tenho certeza de que o PT chegou ou chegará a esta mesma conclusão’ (MARTUSCELLI, 2012, pp. 25-26)

Foi naquele contexto de crise econômica e um cenário “em aberto” do ponto de vista da luta de classes que o primeiro presidente foi eleito pela população depois do regime militar. Ainda que as primeiras medidas propriamente neoliberais tenham sido testadas ainda no governo Sarney, este foi o primeiro governo a tentar operar uma intervenção pública de caráter neoliberal. No governo Sarney são testadas medidas tais como a abertura comercial e o início da desregulamentação financeira, que possibilitarão

o desenvolvimento da lógica da financeirização sobre a economia e sobre a sociedade brasileira. Mas no governo Collor elas são aprofundadas e tornam-se políticas de governo propaladas pelo conjunto da sociedade ainda durante a campanha eleitoral.

3. Governo Collor: a primeira tentativa de implementação de uma intervenção pública neoliberal

O governo Collor é um marco na tentativa de ajustar a intervenção pública brasileira às orientações do *Consenso de Washington*.⁸⁷ Nele iniciou-se um programa de privatizações e dois planos econômicos que visaram o combate à inflação. As privatizações, como parte da implementação de um novo tipo de intervenção pública, iniciaram-se no governo Collor, através do Programa Nacional de Desestatização (PND), criado pela MP 155, que se transformou na Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Elas tiveram continuidade com o governo Itamar.

Porém, foi com o Plano Real, em 1994, que elas se inseriram dentro de uma estratégia mais ampla de ajuste fiscal que visava, dentre outros objetivos, saldar o déficit público crescente que se verificou na década de 1980. Como veremos, na engenharia do Plano Real a “âncora cambial” provocou a sobrevalorização cambial que, por consequência, acabou levando ao déficit o saldo de transações correntes do balanço de pagamentos. Assim, as privatizações passaram a ser um componente particular de atração de capital externo para equilibrar estes déficits.⁸⁸

Diferente de outras experiências neoliberais anteriores à brasileira (tais como a chilena e a argentina em suas respectivas ditaduras militares), a implementação de políticas deste cunho foi tentada dentro dos marcos da democracia. E no Brasil um elemento adicional foi enfrentado à época pelo governo: a inflação. Antes de Collor assumir, em dezembro de 1989, a inflação ultrapassava os 50%. Entre janeiro e fevereiro

⁸⁷ “Expressão cunhada pelo economista John Williamson após uma conferência patrocinada pelo Banco Mundial no *Institute for Economics*, em 1989. Ela expressa um conjunto de recomendações e medidas da política econômica conhecida também como neoliberalismo, que passou a orientar as recomendações do FMI e do Banco Mundial. Podemos sintetizá-la em três proposições: desregulamentações dos mercados de trabalho, de bens, de serviços e financeiro; desestatização e redução do aparelho estatal; e gestão estatal “responsável” das finanças públicas e da moeda” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 24). Acima foi indicado que o FMI e outras instituições multilaterais mudaram suas orientações políticas desde quando surgiram no contexto do pós-guerra. O Consenso de Washington expressava a nova orientação adotada a partir da década de 1980.

⁸⁸ Mesmo que o processo de privatizações tenha se iniciado com o PND ainda no governo Collor, e tenha tido continuidade com o governo Itamar, iremos tratar das privatizações nos próximos capítulos da tese ao abordar o governo FHC. A ideia é tratá-las como um pacote de medidas dentro do mesmo modelo de intervenção pública adotado a partir do governo Collor, mas só consolidado depois do Plano Real.

de 1990 ela alcançou 70%, e em março do mesmo ano superou os 80%, de acordo com o IGP (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 25).

Com o Governo Collor e o seu plano econômico, assistiu-se a uma ruptura econômico-política que marcou definitivamente a trajetória do desenvolvimento do Brasil na década de 1990. Pela primeira vez, para além de uma política de estabilização, surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente liberais. No entanto, esse projeto, conduzido politicamente de maneira bastante inábil, acabou por se inviabilizar naquele momento (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 84).

A maneira bastante autoritária como o governo executava suas políticas inauguraram uma fase em que os governos passam a valer-se do dispositivo das Medidas Provisórias (MPs). Ao todo, entre MPs originárias e reeditadas, foram 160 entre os anos de 1990, 1991 e 1992. Esse número, contudo, subiria enormemente nos governos seguintes. Essa centralização política também pode ser denotada pela falta de entrega de cargos nos ministérios aos representantes da burguesia, coisa bastante comum, desde que o país havia saído do regime militar.

Diferentemente dos outros governos brasileiros da fase da Nova República os quais contemplaram, através da distribuição de pastas ministeriais, os partidos políticos das classes dominantes, o Governo Collor apresentou uma baixa representatividade desses partidos. Entre 1990 e 1991, esse governo representava, a partir da distribuição das pastas ministeriais, aproximadamente 28% das cadeiras do Congresso Nacional. Dos nove ministérios, apenas três eram preenchidos por partidos políticos, sendo dois pelo PFL (Educação e Cultura, e Saúde) e um pelo PDS (Justiça) [...]. A área econômica do governo, que correspondia aos Ministérios da Agricultura, da Economia, Fazenda e Planejamento e da Infraestrutura, foi totalmente preenchida por técnicos especializados sem vínculo partidários. Tal fato gerou descontentamento do legislativo em relação ao executivo. O Governo Collor não só conferiu maior poder à instância do poder executivo, como procurou excluir o Congresso Nacional das principais áreas de implementação das medidas neoliberais (MARTUSCELLI, 2012, pp. 39-40).

Combinada à centralização política que resultava num afastamento em relação ao Congresso e aos partidos que representavam os interesses *gerais* da burguesia, os setores do grande capital bancário viram-se não atendidos em suas propostas.⁸⁹ No entanto, no início do seu segundo ano de mandato, não bastasse o afastamento junto à possível classe que lhe poderia dar sustentação, o governo ainda aumenta o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Para implementar as medidas neoliberais, o Governo Collor isolou-se politicamente, não atendendo às reivindicações por participação política em

⁸⁹ “[...] interessava ao setor pressionar pela desregulamentação do setor financeiro, pela abertura comercial, pela privatização das empresas estatais do setor siderúrgico e petroquímico, pela regulamentação do mercado de trabalho, entre outros aspectos. Essas pressões deram-se antes mesmo de Collor tomar posse [...]” (MARTUSCELLI, 2012, p. 42).

sua política econômica. Com a edição de medidas intervencionistas, esse governo criou certos empecilhos para a ampliação dos rendimentos do grande capital bancário e financeiro. Certamente, a entrada de Moreira no Ministério da Economia, amenizou as tensões, mas a continuidade da inflação, das medidas regulatórias e a impossibilidade de uma participação política mais ampla deste setor burguês acarretaram o prosseguimento do estado de tensão. Por parte da burguesia bancária e financeira, houve concordância em relação ao programa neoliberal, mas havia também resistências seletivas a certos aspectos da política econômica e social implementada pelo Governo Collor (MARTUSCELLI, 2012, p. 45).

Pela velocidade com que adota a abertura comercial, também se isola do empresariado industrial.

A maneira brusca como o Governo Collor realizou a abertura comercial impôs sérias dificuldades à indústria brasileira, constituindo-se no alvo das principais críticas do setor. Uma das principais organizações políticas da grande burguesia industrial, a FIESP, procurou pressionar o governo pela redução do ritmo da política de abertura comercial. Isto é, apesar de apoiar a política de abertura econômica do país – entendida como meio de dinamizar a economia e torná-la mais competitiva –, os industriais consideravam que, para tanto, era necessário construir uma política de abertura gradual para que a indústria brasileira pudesse se adequar às novas exigências do mercado (MARTUSCELLI, 2012, p. 45).

Esta incapacidade de unificar a elite empresarial em torno de um projeto, seguido pelo posterior isolamento do governo fez com que ele tivesse vida extremamente curta: tomando posse em janeiro de 1990 sofrerá *impeachment* em dezembro de 1992.

A partir da condução da ministra da economia, Zélia Cardoso de Melo, o primeiro Plano que tentou combater a inflação em seu governo ficou conhecido como “Plano Collor I”. Este plano trocou o nome da moeda para Cruzeiro, bloqueou os depósitos em contas correntes e cadernetas de poupança que superassem os 50 mil cruzados (nome da moeda imediatamente anterior), congelou preços e salários, promoveu o fim dos subsídios e incentivos fiscais. Além disso, lançou-se o Programa Nacional de Desestatização (PND), além de extinguir vários órgãos do Estado (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 25).

Baseando-se no diagnóstico “neokeynesiano” da inflação⁹⁰, ao congelar os depósitos em contas-correntes e cadernetas de poupança, além de não conseguir combater a inflação, o governo arregimentou seu isolamento de diversos setores empresariais.

Essa medida desencadeou fortes pressões de vários segmentos empresariais, obrigando o governo a recuar e a liberar gradativamente, antes do prazo previsto, os ativos monetários e financeiros bloqueados, no que ficou

⁹⁰ Este tipo de diagnóstico, baseia-se na avaliação de que a causa da inflação reside em um excesso de liquidez. Daí a equivocada e questionável (do ponto de vista legal) medida de confiscar as reservas em moeda das camadas médias e do empresariado de modo geral.

conhecido como “operação torneirinha” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 25).

Além destas equivocadas medidas, o governo reduziu tarifas de importação e formulou uma nova política industrial e de comércio exterior: “Em agosto de 1990, deslanchou o processo de privatização das empresas estatais com a regulamentação do Plano Nacional de Desestatização, peça fundamental do projeto neoliberal” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, pp. 25-26).

O Plano Collor I conseguiu reduzir parcialmente a inflação na primeira metade do ano de 1990. Porém da segunda metade em diante, a inflação voltou a subir fechando o ano a 1216,9%. No início de 1991 foi apresentado novo plano de combate à inflação: o Plano Collor II. Continuando a se basear no diagnóstico monetarista da inflação, o novo plano também tentou controlar e congelar operações financeiras. Este Plano conseguiu reduzir a inflação, mais uma vez temporariamente, e o ano de 1991 fecha com uma inflação de 496%.

A ministra Zélia Cardoso de Mello foi substituída por Marcílio Marques Moreira em maio de 1991. O enfraquecimento do governo em decorrência de seu isolamento, diante de sua frágil base social, do empresariado e das camadas médias, conduziu ao processo de impeachment em outubro de 1992.

Para escapar da pena de perda dos direitos políticos, Fernando Collor de Mello, o “caçador de marajás” e “defensor dos descamisados”, que prometeu uma luta sem quartel “contra a inflação e contra a corrupção”, renunciou em 29 de dezembro de 1992, às vésperas da conclusão do processo de *impeachment* no Congresso Nacional, no qual foi acusado exatamente de corrupção (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, pp. 26-27).

O fim do governo Collor foi também a demonstração de que a alteração do regime político, com o fim do regime militar, não estava consolidada. O primeiro governo eleito pelo voto direto tenta promover uma intervenção pública de tipo neoliberal e fracassa. É interrompido com um *impeachment*. Ainda que o ascenso do movimento de massas da década anterior tenha provocado alguma resistência, este fracasso não deve ser atribuído exclusivamente a ele. Filgueiras (2000, p. 86) indica três causas econômicas “materiais” para a crise e fim daquele governo:

Primeiramente, naquele momento, o discurso e a prática neoliberais dividiam as elites e, em particular, o empresariado ainda bastante marcado pela cultura prevalecente no ‘modelo de substituição de importações’. Não havia se formado, ainda, consenso que se verificaria mais tarde na eleição e no Governo de Fernando Henrique Cardoso; nessa medida, houve um adiamento momentâneo do projeto, que seria retomado posteriormente. Em segundo lugar, o país já possuía, apesar de tudo, uma ordem democrática formal, com instituições do Estado de Direito funcionando, que se constituíram em

instrumentos fundamentais de canalização das insatisfações e questionamento do autoritarismo. E, por fim, a suposta base social de Collor, os ‘descamisados’, era totalmente frágil e inorgânica, não se verificando, assim, qualquer tipo de apoio popular mais significativo durante o processo de sua destituição (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 86).

O regime político brasileiro ainda era legatário de cinco décadas de crescimento, em termos orçamentários, e em número de órgãos, autarquias e empresas estatais. Uma coisa foi alterar a forma jurídica do regime político, aprovando a Constituição de 1988, que conciliava *interesses particulares* das mais variadas classes e frações sociais, mesmo que de maneira desvantajosa aos trabalhadores. Outra coisa seria, baseando-se nesta alteração da forma jurídica, alterar o sentido da intervenção pública.

Desta forma, muitas contradições estavam presentes naquela conjuntura.

- O mencionado ascenso do movimento de massas, de variadas frações de classe, em especial por parte dos setores organizados dos trabalhadores (operários de grandes indústrias, funcionários públicos das diferentes esferas da federação, camponeses sem terra, movimentos e associações de bairro etc.);
- Uma elite empresarial dividida e ainda sem um projeto de desenvolvimento alternativo ao que ficou conhecido como *nacional-desenvolvimentismo*;⁹¹
- As instituições do regime político, ainda legatárias do regime militar;

⁹¹ O *nacional-desenvolvimentismo* pode ser definido como ideologia de parte das elites empresariais e parte das elites administrativas do Estado, que em sua esfera filosófico-científica baseia-se nas obras de pensadores que estiveram vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), entre eles merecendo enorme destaque o argentino, Raul Prebisch, e o brasileiro, Celso Furtado, de longa carreira acadêmica ocupando cargos em distintos governos, chegando a ser ministro do Planejamento de João Goulart. Neste conjunto de ideias, em linhas bastante resumidas, o Estado assumia papel central na indução do crescimento econômico, e ficava encarregado de criar um mercado interno de consumo baseado em parcelas cada vez mais amplas dos assalariados. O objetivo para esta reorganização do papel do Estado, para os pensadores da CEPAL, era o de superar o subdesenvolvimento. Mas para isso, estas nações subdesenvolvidas teriam de atravessar um período de forte industrialização. É aí que o Estado seria fundamental, ao garantir, para o capital industrial, as condições particulares de crescimento. Foi isso que ocorreu principalmente durante os governos de Vargas e, mais tarde, de Juscelino Kubitschek. Outra explicação, distinta, porém, é dada pelos autores derivacionista que têm sustentado esta tese. Mas ela já está sendo trabalhada ao longo dos capítulos. Outra interpretação possível é a que entende o *nacional-desenvolvimentismo* como uma *forma do Estado* que teria perdurado desde 1930, com o governo Vargas que, contendo várias fases em seu interior, chegaria à metade da década de 1970, já durante o regime militar. A partir da ótica ideológica do nacional-desenvolvimentismo, o que se viveu no Brasil durante quase cinquenta anos teve uma série de limitações ao que havia sido proposto pelos teóricos da CEPAL, tais como: “não internalizar um centro de decisões”, não romper com o monopólio técnico e científico dos países imperialistas, e englobar parcelas crescentes dos assalariados ao mercado interno de consumo. Algumas daquelas limitações situavam-se na maneira como as forças reacionárias da sociedade resistiam à criação de um Estado desenvolvimentista, corroborando no golpe de 1964. Outras decorriam dos limites colocados pelas sucessivas conjunturas internacionais. A última que colocava um ponto final nas possibilidades de desenvolvimento por esta via é a disseminação da ideologia neoliberal, a partir da década de 1990, somadas às reformas econômicas durante esta mesma década, que iriam solapar qualquer possibilidade de o Estado tornar-se o “indutor do crescimento”. As duas interpretações são complementares. Contudo, vale um destaque. O nacional-desenvolvimentismo, tomado como elemento explicativo para distintas fases de organização do Estado e da sociedade brasileira, só o foi possível, pois o país atravessava uma fase que já a caracterizamos como *padrão de acumulação por substituição de importações*. Este tipo de desenvolvimento capitalista, típico de nações subdesenvolvidas, nasce no período “entre guerras”, intensifica-se posteriormente à Segunda Guerra Mundial e entra em crise, como vimos, na década de 1980. Foi aquela vaga histórica que permitiu o surgimento de nações que estruturam Estados nacional-desenvolvimentistas.

- E, fundamentalmente, o palco sob o qual todos os elementos anteriores desenvolviam-se: uma crise econômica que atingia a periferia do sistema. Tal crise diminuía o espaço de manobra para transformações radicais como a que se tentava àquela altura.

De maneira abrupta o governo Collor tentou transformar radicalmente a intervenção pública. O novo regime político não estava consolidado. Era uma tarefa talvez muito grande para um governo e um presidente criados às pressas e sem classes sociais que pudessem sustentá-lo.⁹² Mesmo assim,

No conjunto das políticas aplicadas pelo Governo Collor, setores da grande burguesia industrial saíram ganhando. O governo promoveu a política de ‘livre negociação’ articulada em torno das câmaras setoriais e do chamado ‘entendimento nacional’. Abriu o processo de privatização, que teve a participação de setores da grande burguesia industrial nos leilões das empresas estatais. Entretanto, o isolamento político do Governo Collor levou-o a conflitos com representantes da burguesia no país (MARTUSCELLI, 2012, p. 48).

Neste interstício, o PT consolidou-se como o maior partido a representar os trabalhadores e um partido, ainda mais novo que o PT, organiza-se de maneira a representar parcelas cada vez maiores do empresariado e das camadas médias urbanas: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Alguns de seus quadros provinham do antigo MDB e outros, tais como Fernando Henrique Cardoso (FHC), provinham do meio acadêmico. Um novo tipo de intervenção pública estava a se formar no Brasil. E o neoliberalismo, tomado como ideologia,⁹³ teria a incumbência de auxiliar na legitimidade ao que viria então.

O regime político, transitando de uma ditadura militar, caminhava para uma democracia presidencialista. Contudo, como vimos no segundo capítulo, o regime político é derivado da luta de classes. Os governos, por sua vez, são determinados pelas

⁹² Filgueiras (2000) empresta a ideia de “bonapartismo” de Marx para explicar o fenômeno (candidato e governo) Collor. “O Bonapartismo, a partir de sua manifestação clássica na França, foi definido por Marx (MARX, 1974) como uma forma de governo própria de um momento de grave crise social, no qual a ordem capitalista está colocada em xeque. Em momentos desse tipo, a burguesia, e seus representantes políticos, cedem o poder político a um ditador carismático, como último recurso para restaurar a disciplina dos de ‘baixo’. O ditador, por sua vez, se comporta como representante de toda a nação, árbitro imparcial dos conflitos e o guardião das instituições e da ordem pública, assumindo uma autonomia considerável, com relação às forças políticas dominantes, na condução dos negócios do Governo. Entretanto, essa autonomia não entra em conflito com um elemento crucial, qual seja: o governo continua sendo subordinado à lógica mais geral do capital, embora não conte com a participação direta dos distintos capitais particulares” (FILGUEIRAS L. A., 2000, pp. 84, grifo nosso). Aquela conjuntura parece se repetir de maneira trágica em outras épocas e locais.

⁹³ “Isso não quer dizer que as propostas neoliberais não faziam parte da plataforma política de alguns setores da sociedade brasileira antes desse período. Setores do grande capital bancário e financeiro, associados à Federação Nacional dos Bancos (FENABAN) e à Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), desde o final dos anos 70, anunciavam a defesa da privatização, da abertura comercial e da desregulamentação do mercado de trabalho” (MARTUSCELLI, 2012, p. 22).

manifestações concretas da luta de classes, mas também pela estrutura jurídica (formal) e concreta (real) do regime político. Esta estrutura impõe aos governos o seu tempo de duração. Mas impõe outras determinantes, tais como a relação entre o executivo e o legislativo. O alcance das políticas de Estado e as medidas conjunturais de um governo.

Pelo que foi apresentado, pode-se afirmar que a crise do governo Collor não foi uma crise nem das políticas neoliberais (que ainda estavam em gestação), nem do próprio regime político.⁹⁴ Como se sabe hoje em dia, também não marcou o fim das possibilidades de uma intervenção pública abertamente neoliberal. Esta crise foi resultante da combinação entre a inflação, que continuava em patamares muito elevados, com a falta de unidade das frações burguesas no apoio a um governo com características bonapartistas. Assim, as manifestações concretas da luta de classes, por parte dos distintos setores do grande empresariado em favor do governo, em um momento em que ainda não estavam unificadas em torno do projeto neoliberal, são a principal causa do prematuro fim do governo Collor.⁹⁵

4. Governo Itamar

Com o fim do governo Collor, Itamar Franco, que havia se desligado do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), assumiu a presidência em maio de 1992. Em 2 de outubro do mesmo ano, depois de finalizado o processo de impeachment, Itamar Franco tomou posse como presidente do Brasil, ocupando o cargo até o final de 1994. Durante seu curto governo, o ministério da fazenda teria várias direções até que, em 19 de maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi nomeado o novo ministro.⁹⁶

O fim do governo Collor colocava o projeto neoliberal na defensiva. Depois de sofrer *impeachment*, em que pesem as causas apresentadas tanto na imprensa quanto no

⁹⁴ Ao contrário de suscitar uma crise do regime político pela não implementação da maioria dos artigos que estavam previstos na Constituição de 1988, a crise do governo Collor indica, por outro lado, a reafirmação daquela Constituição ao passar por todas as etapas formais nela previstas, tais como a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para só em seguida, ser aberto o processo de *impeachment*. O governo Collor negou a aplicação da Constituição. Sua crise, porém, mostrou a força de alguns de seus dispositivos jurídicos.

⁹⁵ Outras leituras gramscianas ou com base em Poulantzas também são possíveis para a queda do governo Collor. Neste ponto particular elas se complementam à interpretação derivacionista que vem sendo proposta nesta tese. Martuscelli (MARTUSCELLI, 2012, p. 56), por exemplo, diz que o fim do governo Collor: “[...] nos conduz a considerar que não havia, de fato, nesta conjuntura um bloco no poder neoliberal, mas sim uma situação de instabilidade hegemônica na qual a política neoliberal, que começa a ser implementada, não logra dar organicidade aos interesses das diferentes frações dominantes em disputa e, ao mesmo tempo, dissolver os resquícios do antigo modelo econômico no processo de aplicação da política estatal”.

⁹⁶ Até ser nomeado ministro da economia, FHC era ministro das Relações Exteriores e, antes, havia sido senador.

Congresso terem um cunho moralista e ético, o governo havia fracassado, também no plano econômico. Somado a isso, o novo presidente apresentava-se com um perfil oposto: “antiliberal”.⁹⁷

O cenário desfavorável ao projeto liberal se expressava inequivocamente na ascensão política das forças de esquerda, cuja expressão maior era o favoritismo, disparado, de seu candidato à Presidência da República – Lula da Silva – captado em todas as pesquisas de opinião. A perspectiva, então, era de uma disputa extremamente polarizada, que colocaria, de um lado, as forças conservadoras e seu candidato – ambos identificados com o Governo Collor – e, de outro, um projeto ainda não testado, que despertava expectativas positivas (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 90).

No cargo de ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso passou a ter exposição diária na grande imprensa. Tornou-se o candidato preferencial da elite empresarial do país. Esta elite via nele um candidato preparado para derrotar a ameaça que a candidatura de Lula representava.⁹⁸

A ascensão eleitoral de Cardoso acompanhou a implementação do Plano Real. Ou, ao contrário, foi a implementação do Real que se fez acompanhar do calendário eleitoral, de maneira a promover a exposição da imagem em torno do novo ministro que se tornou candidato e, no ano seguinte, presidente.

Antes de examinar a intervenção pública durante o período FHC, abaixo são detalhados em mais dois pontos o Plano Real.

5. O Plano Real: do diagnóstico à execução

Em 19 de maio de 1993 FHC foi nomeado o novo ministro da fazenda. Em 1º de agosto do mesmo ano o novo ministro já havia promovido a quarta alteração da moeda do Brasil (desde 1986),⁹⁹ com a criação do cruzeiro real substituindo o cruzeiro. A inflação naquele mês de agosto havia atingido 33,53%. O ano de 1993 havia terminado com uma taxa de inflação de 2851,3%.

⁹⁷ “[...] o perfil político do novo presidente, de viés antiliberal, juntamente com a natureza frágil do equilíbrio das forças políticas que lhe dava sustentação, reduziu o ímpeto das reformas previstas pelo Governo anterior, em que pese ter aumentado o ritmo das privatizações – que sofreu modificações em algumas de suas regras” (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 90).

⁹⁸ “Cardoso já havia optado pelo projeto de modernização neoliberal, a partir de uma coalização de forças políticas conservadoras e de centro-direita, desde 1991, ainda no desenrolar do Governo Collor – assumindo, e aceitando, como fato consumado as relações de poder e dependência internacionais da globalização financeira [...]. Desse modo, naquela conjuntura, o ator era perfeito para o papel a ser representado, em razão de ser um intelectual respeitado, conhecido internacionalmente – apesar de ter solicitado ao empresariado que esquecesse tudo o que havia escrito antes de assumir o Ministério da Fazenda –, militante histórico contra a ditadura, desde os tempos do antigo MDB, e apresentava, tal como o candidato das esquerdas, um elemento fundamental naquela conjuntura: a esperança de algo novo e aposse de um currículo político inatacável, do ponto de vista ético e moral (FILGUEIRAS L. A., 2000, pp. 90-91).

⁹⁹ Cruzado (1986), Cruzado Novo (1989), Cruzeiro (1990) e Cruzeiro Real (1993).

No início do ano seguinte FHC organizou uma equipe de economistas que, em sua maioria, provinha da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ) e que colocaram em prática um conjunto de medidas fortemente inspiradas na ideologia neoliberal.

Entre os principais nomes da equipe econômica escolhida para elaborar e executar o Plano Real destacavam-se os economistas: 1) Edmar Bacha, que havia concluído seu doutorado na Universidade de Yale (EUA) e no Brasil havia sido um dos coordenadores do curso de economia da PUCRJ tendo participado na elaboração do Plano Cruzado no governo Sarney (1985-1990) e, em seguida, tendo ocupado a presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda durante o mesmo governo; 2) Gustavo Franco, que formou-se em economia em 1979 e concluiu o mestrado, também em economia, em 1983, ambos na PUCRJ, tendo mais tarde, em 1985, terminado seu doutorado na Universidade de Havard (EUA), tendo sido também um dos principais ideólogos do Plano, ocupando, a partir de sua implementação, cargos no alto escalão do Ministério da Fazenda, e mais tarde tornando-se diretor de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda e, em seguida, diretor do Banco Central (atualmente é presidente do Instituto Millenium, importante órgão ideológico de setores reacionários e ultraliberais brasileiros); 3) o economista André Lara Resende, que também se formou na PUCRJ e que havia participado da elaboração do Plano Cruzado, em 1986, durante o governo Sarney, mais tarde, depois do Plano, tendo também ocupado a direção do Banco Central e tendo sido Assessor Especial da Presidência de Fernando Henrique Cardoso em 1998; 4) o economista Pérsio Árida, formado na Universidade de São Paulo (USP), havia feito seu doutorado no Massachusetts Institute of Technology (MIT, EUA) e, antes de participar da equipe que formulou o Plano, havia lecionado na PUCRJ; 5) o engenheiro Pedro Malan, formado na PUCRJ, em 1965, havia feito o doutorado na Universidade de Berkeley (EUA), tendo sido, mais tarde, durante os dois governos de FHC, Ministro da Fazenda e integrado, a partir de 2004, o conselho administrativo do Itaú e, por fim; 6) o economista e engenheiro Winston Fritsch, graduado e mestre em engenharia pela UFRJ e Phd em economia pela Universidade de Cambridge (EUA), tendo ocupado também a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ainda durante o governo Itamar.

Toda esta equipe, além da carreira acadêmica, ocupou postos de direção em bancos e instituições financeiras privadas, antes ou depois de terem participado da equipe que elaborou e executou o Plano Real.

O diagnóstico que prevaleceu na elaboração do Plano era de que a inflação no Brasil era “inercial”. No debate que ocorreu na década de 1980, entre economistas que dirigiam as instituições estatais na tentativa de controlar a inflação, havia o entendimento de que a inflação era decorrente de distintas causas. Havia os economistas que entendiam que os componentes essenciais do processo inflacionário, tais como os choques de oferta e demanda “aceleravam” a inflação. E, de outro lado, havia os economistas que entendiam que entendia que a inflação passada retroalimentava a inflação presente. Estes entendiam, neste sentido, que a inflação era “inercial”.

[...] os componentes essenciais do processo inflacionário seriam dois. Os choques de oferta e/ou demanda, definidos por impulsos que perturbam periodicamente o ritmo de elevação dos preços, considerados como *causas primárias*, ou *fatores aceleradores da inflação*. Em *segundo lugar*, tem-se o resíduo inflacionário não explicado por choques, em que a taxa de inflação passada tende a se refletir na taxa de inflação presente, o que lhe forneceria uma dinâmica de auto-alimentação e justamente por isso recebeu o nome de *inércia inflacionária* (CARCANHOLO, 2005, p. 112, grifo nosso).

A partir daquele diagnóstico surgiram propostas de políticas de estabilização monetária que seguiam o “paradigma da hiperinflação”. “Segundo este, em um processo hiperinflacionário, os reajustes de preços se tornam cada vez mais simultâneos. No limite, a simultaneidade dos reajustes leva ao final do conflito distributivo e, portanto, ao término da inflação inercial” (CARCANHOLO, 2005, p. 112). Dentro deste paradigma, surgiram duas propostas fundamentais:

- *Choque Heterodoxo* que propunha uma reforma monetária a partir de um congelamento geral dos preços, salários e da taxa de câmbio. Essa foi a proposta que sustentou o Plano Cruzado (1986);
- *Moeda Indexada* em oposição ao “choque heterodoxo”,¹⁰⁰ propunha uma moeda indexada periodicamente pelas autoridades monetárias circulando paralelamente a oficial. A vantagem deste modelo para seus idealizadores era que esta moeda paralela ficaria imune à inflação.

¹⁰⁰ O argumento contrário ao do “Choque Heterodoxo” era de que: “Como não existe sincronia perfeita nos reajustes de preços, um congelamento abrupto deixaria os preços relativos desequilibrados, isto é, alguns deles ficariam abaixo de seus valores reais médios e outros acima. Em outras palavras, ocorreria uma espécie de congelamento do conflito distributivo, sem resolvê-lo, e os agentes seriam obrigados a desistir de melhorar suas respectivas posições relativas” (CARCANHOLO, 2005, p. 113).

Em termos práticos, o que ocorre é a retirada das funções unidade de conta e reserva de valor da moeda oficial, mas se mantém a circulação paralela para obter a credibilidade da nova moeda. Quando isto fosse conseguido, operar-se-ia a troca das moedas, inclusive na função de meio circulante (CARCANHOLO, 2005, p. 113).

Ao se decompor as funções da moeda, o governo à época pôde criar e implementar um plano em três etapas, diferente dos fracassados planos da década anterior. Este plano, contudo, seguia em uma linha heterodoxa, como os anteriores, mas com um arranjo bastante distinto. O arranjo que sustentou o Plano foi o seguinte:

A moeda indexada diariamente e a conversão de todos os contratos para a nova moeda levam à indexação total e instantânea da economia. Essa superindexação provocaria o fim do conflito distributivo e, portanto, da inflação inercial. Para que isso levasse à estabilização, as causas consideradas primárias (déficit público e política monetária frouxa) deveriam estar sob controle, de forma que a inflação fosse essencialmente inercial. Essa proposta é a base teórica do Plano Real (CARCANHOLO, 2005, p. 113).

A partir daquele debate que, durante o governo Itamar, executou-se uma arrojada reforma monetária. Esta reforma pode ser separada em três etapas:

- Da metade de 1993 e início de 1994, quando foram criadas as condições para o lançamento da nova moeda;
- De dezembro de 1993, quando foi anunciada a Unidade Real de Valor (URV), até julho de 1994 quando foi criada;
- De julho de 1994, quando a nova moeda (Real) foi colocada em circulação, até 1999, quando o Real passaria a se basear no tripé-macroeconômico.¹⁰¹

O Plano Real foi estruturado em um intervalo de menos de um ano. Entre o anúncio (dezembro de 1993), e a circulação da nova moeda (julho de 1994) decorreram 7 meses. Em junho de 1993, foi editado o Programa de Ação Imediata (PAI).¹⁰² O PAI previa o aumento das receitas orçamentárias através do aumento da alíquota de impostos federais em 5% e da recriação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Também previa a redução de 40% nas despesas correntes (ou aproximadamente 20% do total do orçamento da União). Reduzia as transferências de recursos da União

¹⁰¹ Que será analisado nos próximos capítulos da tese.

¹⁰² “[...] com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal operacional e garantir a premissa de uma inflação essencialmente inercial. [...] O PAI gerou cortes profundos na proposta orçamentária de 1994, com a ‘esterilização’ de 20% das destinações orçamentárias, no que ficou conhecido como Fundo Social de Emergência (FSE). Talvez porque o termo ‘social’ soasse irônico em demasia, mais tarde o FSE transformou-se em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)” (CARCANHOLO, 2005, p. 114).

para estados e municípios. E propunha, por fim, a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que mais tarde foi alterado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

[...] as iniciativas tomadas nesse período procuraram responder ao problema do desequilíbrio orçamentário do Estado, em particular a sua fragilidade de financiamento, considerado como um dos elementos cruciais da aceleração da inflação no Brasil. Segundo os autores do Plano, esse processo construiria um novo regime fiscal para o país (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 102).

A ideia deste primeiro ajuste fiscal era criar uma nova “âncora fiscal” para os preços. O governo estava “preparando o terreno” para a criação da nova moeda. A partir de então, o governo “[...] só gastaria o que arrecadasse, não havendo, portanto, possibilidade de emissão primária de títulos e moedas com o intuito de cobrir gastos correntes do Governo” (FILGUEIRAS L. A., 2000, p. 103).

Em dezembro de 1993 foi anunciada a criação da Unidade Real de Valor (URV). Esta seria uma moeda indexadora que servia de unidade de conta para o lançamento da futura moeda, o Real.

Em 27 de fevereiro de 1994, a equipe organizada por FHC, ainda ministro da fazenda, lançou a Medida Provisória (MP) nº 434.¹⁰³ Com ela criava-se uma *dualidade monetária* fazendo com que, por breve período, existissem duas moedas na economia: a URV e o Cruzeiro Real (CR\$). Com o lançamento da URV, o Banco Central do Brasil (Bacen) publicava diariamente os valores desta nova moeda que só existia como unidade de conta, mas que passou a funcionar como reserva de valor pelos empresários.

O objetivo era promover a superindexação da economia através dessa unidade, com o reajuste diário controlado pelo governo, sempre em paridade com o dólar. Por isso, além de unidade de conta, a URV passou a ser encarada como uma reserva de valor pelos agentes. Dessa forma, embora a conversão dos contratos para a URV fosse opcional, com exceção dos salários que tinham a obrigatoriedade de conversão pelo salário real médio do quadrimestre anterior, os agentes econômicos foram convertendo seus contratos para URV. A superindexação controlada pelo governo garantiu o realinhamento dos preços relativos e o fim do conflito distributivo, sem necessidade de congelamento (CARCANHOLO, 2005, p. 115)

Em 1º de março de 1994 todos os salários foram fixados com base na URV. Tudo passou a ter dois preços: no Cruzeiro Real e na URV. A URV era indexada ao dólar enquanto o Cruzeiro Real desvalorizava-se diariamente. Inclusive os salários eram reajustados (quadrimestralmente). Do ponto de vista do governo, acreditava-se que essa dualidade de preços deveria perdurar até 1995. Mas com a entrada do calendário eleitoral

¹⁰³ Esta MP 434 foi reeditada pelas MPs 482 e 457. Em seguida, tornaram-se as leis 8880 e 9069. Estas leis criavam uma paridade artificial (que será analisada mais à frente) entre a nova moeda que entraria em circulação (Real) e o dólar, na paridade de 1 para 1.

adiantou-se a entrada do Real em circulação. FHC já havia abandonado o ministério da Fazenda para concorrer às eleições e Rubens Ricupero, então ministro do Meio Ambiente, assume o ministério em seu lugar. Este mecanismo vai perdurar até 30 de junho de 1994.

No dia 1º de julho, com o lançamento do Real, toda a base monetária brasileira foi alterada de acordo com a paridade estabelecida pelo governo de 1 Real = 1 URV e 1 URV = 2.750 CR\$. Inicialmente determinou-se apenas um limite superior para o câmbio. Um ano depois (março de 1995) determinou-se, também, um limite inferior. A definição destes limites ficou conhecida como “bandas cambiais”: “[...] o Banco Central interviria para manter a flutuação dentro das bandas, vendendo dólares quando a cotação se aproximasse do teto, e comprando na situação inversa” (CARCANHOLO, 2005, p. 115).

Essa atuação do Banco Central só poderia ser efetivada se houvesse um nível de reservas internacionais que lhe permitisse intervir no mercado de divisas. Como os capitais externos já vinham entrando no país antes da efetivação do Plano Real, por conta dos diferenciais de juros, da abertura financeira e das condições externas favoráveis, formou-se o chamado ‘colchão de reservas’. As reservas internacionais atingiram US\$ 32,2 bilhões no final de 1993 e US\$ 38,8 bilhões ao final do ano seguinte. Essa entrada de dólares é que propiciou a determinação das bandas de forma a manter o câmbio sobrevalorizado em relação ao dólar (CARCANHOLO, 2005, p. 116).

A inflação registrada em junho de 1994 havia sido de 46,58%, enquanto a de julho, primeiro mês em que passa a vigorar a nova moeda, a inflação cai para 6,08%. No acumulado em 12 meses, a inflação havia sido de 815,60%.

Ao nomear FHC como ministro da economia, o breve governo de Itamar Franco tinha como principal objetivo o controle da inflação. Em julho de 1994, aquele objetivo havia sido alcançado.

Uma das diferenças fundamentais do Plano Real para os demais era que os preços não eram fixados pelo governo. A fixação dos preços passou a ser feita pelos empresários. Assim, o governo estimulava a hiperinflação da antiga moeda, Cruzeiro Real, enquanto nos demais Planos, o governo fazia o inverso.

Na sua concepção original, a nova moeda seria lastreada nas reservas internacionais, pressupondo um regime de taxa de câmbio fixa, prevendo-se, contudo, sua flexibilidade para baixo, o que garantiria a valorização do real, com o câmbio, ao mesmo tempo, atuando na contenção dos preços. No arranjo realizado, o Conselho Monetário Nacional foi reduzido a três membros e todos os preços, contratos, depósitos e aplicações financeiras foram convertidos para a nova moeda. Para conciliar o regime cambial com o regime monetário, estabeleceram-se metas de expansão monetária e se elevou consideravelmente o coeficiente de depósito compulsório sobre os depósitos à vista. O controle da inflação contou, ainda, com o aprofundamento do processo de abertura da economia, com o qual se pretendia também obter, ao submeter a produção nacional à concorrência externa, ganhos para a maior estabilidade dos preços (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 28).

Abaixo apresentamos os seis aspectos sobre os quais o Plano Real se apoiou.

6. Ações que sustentaram o Plano

a. Desindexação dos preços.

Os planos anteriores ao Real baseavam-se em diagnósticos equivocados de que a causa da inflação era, exclusivamente, inercial. Assim, todos os planos previam uma indexação de preços (de salários, bens básicos, aluguéis etc.) por parte do governo com base em índices oficiais, tais como o IGP-DI. Estes mecanismos falharam ao provocar uma “remarcação” de preços generalizada na economia. Como destacado acima, o governo estimulou a hiperinflação na antiga moeda, enquanto protegia a nova moeda.

b. Privatização de empresas estatais.

Baseando-se na ideologia neoliberal o governo sustentava que o “enorme” tamanho do Estado e sua excessiva intervenção na economia prejudicava as contas públicas, à medida que as empresas estatais precisavam ser financiadas. Assim, a troca de propriedade (venda) de algumas das maiores e mais importantes empresas estatais do país à época justificava-se com base neste argumento.

Outro argumento em favor das privatizações era o de que a iniciativa privada tinha seus próprios mecanismos de financiamento e de que a crise pela qual passava a sociedade era, também, uma crise de financiamento dos próprios aparelhos de Estado. De um lado acreditava-se que o Estado brasileiro era muito grande impedindo a liberdade dos agentes econômicos de atuarem no mercado, pois eram pressionados por uma extensa carga tributária. De outro lado, difundia-se largamente a ideia de que aquelas empresas estatais, à medida que eram dirigidas por um extenso corpo de funcionários nomeados sem concurso, formava uma alta burocracia “fisiológica”, constituía uma barreira ao desenvolvimento técnico daquelas empresas.

c. Busca pelo equilíbrio fiscal

A visão predominante dentro do governo era a de que os aparelhos institucionais do Estado, seu “núcleo estratégico”, no nível federal, eram excessivamente grandes e abrigavam um corpo muito extenso de funcionários. Esta máquina consumia um orçamento muito grande. Assim, ao lado das privatizações (já iniciadas no governo Collor), uma das medidas adotadas pelo Plano foi o corte em parte do orçamento que

implicava na redução do número e no tamanho das empresas estatais. Um dos objetivos perseguidos com esta redução orçamentária era o de que, para manter uma moeda forte, um país deveria ter suas “contas equilibradas”.

d. Abertura comercial

A abertura comercial teve início ainda no governo Collor. Esta abertura continuou, porém, durante a implementação do Real. Operacionalizada através da redução das taxas de importação e da criação de um “ambiente” favorável às empresas estrangeiras na economia brasileira. A justificativa para tal medida por parte do governo era a avaliação de que a indústria nacional precisava passar por um “choque de oferta externa”, decorrente da competição de produtos importados.

e. Contingenciamento das despesas governamentais baseado no câmbio sobrevalorizado

A lógica era a de que o câmbio sobrevalorizado aumentaria as importações. O que de fato ocorreu. Porém, acreditava-se que esse aumento geraria o “choque de competitividade” nas empresas nacionais. E para manter o câmbio sobrevalorizado era necessário garantir juros altos que acabavam por remunerar o capital de comportamento especulativo de curto prazo.

Para manter este esquema o governo estimulou a entrada de dólares no país. Para isso o Bacen aumentou a taxa de juros. Isto teve forte impacto nas contas de capital. A taxa de juros, no início do Plano Real, chegou a 40%. A supervalorização do Real gerou um déficit comercial gigantesco. O volume de títulos emitidos pelo Tesouro, até dezembro de 1993 tinha sido de 4,8 bilhões de reais. No final de 1994, era de 50,9 bilhões de reais (FERREIRA, 2010, p. 62).¹⁰⁴ Quando se encerrou o governo FHC em 31 de dezembro de 2002, a dívida pública brasileira estava em 90,7 bilhões de reais. O governo Lula encerrou seu governo em 31 de dezembro de 2010 com a dívida pública em 1,3 trilhões de reais.

O que ocorreu, neste longo período, foi que os capitalistas proprietários de capital na forma monetária tomavam empréstimos em dólares no exterior a baixas taxas de juros e compravam, com estes dólares, títulos da dívida brasileira a juros altíssimos. Esta

¹⁰⁴ Fazendo-se as conversões para os valores de 2008.

diferença entre a taxa de juros externa (pequena) e a interna (alta) foi a garantia de lucros financeiros àqueles capitalistas por 15 anos consecutivos.

f. Política monetária restritiva baseada na elevação contínua da taxa de juros.

Os juros elevados, na visão do governo, reduziriam a demanda por crédito o que diminuiria o ritmo da produção e do comércio. Uma “economia aquecida” também contribuía para aumentar a inflação. Assim, a lógica dos juros elevados¹⁰⁵ visava, por um lado, a redução no ritmo de crescimento do PIB e, por outro, a redução na quantidade de moedas em circulação. Para garantir este segundo aspecto, o governo também adotou como medidas complementares: o aumento do depósito compulsório dos bancos e regulou o prazo de pagamento dos empréstimos realizados.

7. Considerações Finais

Estes pontos que sustentaram o Plano Real contribuíram para combater a inflação, mas marcaram a consolidação da lógica de expansão dos grandes grupos financeiros na economia brasileira. Marcaram, assim, o desenvolvimento da financeirização do Brasil.¹⁰⁶ O Plano Real inaugura um novo modelo de intervenção pública, de caráter neoliberal, no país. O Plano Real foi a chave que fechou a porta de entrada.

O resultado imediato do Plano, do ponto de vista das contas públicas, foi tornar a economia brasileira uma “economia do endividamento”: “[...] que, ao fim e ao cabo, terminou constituindo a principal âncora do programa e fonte de aumento de sua vulnerabilidade externa e interna” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 30). O déficit do Estado brasileiro chegou a 3,5 bilhões [*de reais*] na balança comercial, em 1995; a

¹⁰⁵ A taxa de juros chegou a 45% em 1999. Esta elevada taxa, àquela altura, também se baseava na justificativa de que o mundo estava atravessando por crises e existia enorme fuga de capitais. Três crises atingiram os países em desenvolvimento na segunda metade da década de 1990: crise do México (1995), Crise Asiática (1997-1998) e Crise da Rússia (1998). Assim, a elevação e manutenção das altas taxas de juros também tinha como objetivo atrair capitais ao país, o que, por sua vez, contribuía para manter o Real como uma moeda valorizada. Este é um elemento que vai marcar todo o período analisado nesta tese.

¹⁰⁶ “O objetivo de modernização da economia representou a continuidade da política iniciada com o governo Collor, baseada nas premissas do Consenso de Washington, para a qual o mercado, uma vez alcançada a estabilização, possui poderes demiúrgicos para alavancar o crescimento econômico e corrigir as desigualdades econômicas e sociais existentes. Apesar disso, o ritmo impresso às mudanças consideradas necessárias para preparar as bases da economia para dar sustentação a esse projeto foi diferente do demandado para essa opção. A ausência de empenho do governo para concluir algumas das reformas propostas, principalmente as que dizem respeito ao quadro instrumental do Estado, pelos conflitos que estas encerram, não guardou qualquer correspondência com a velocidade que foi impressa à abertura indiscriminada da economia, colocando em dificuldade o setor produtivo nacional e abrindo as portas do País para o reinado do capital especulativo” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 29).

18,4 bilhões [*de reais*] na conta corrente, em 1998; e uma dívida mobiliária federal de 108,5 bilhões reais, ainda em 1995 (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, pp. 30-31).

Como política de governo, o Plano Real alterou a relação entre o regime político e a sociedade. Assim, chegamos à tese desta pesquisa: reformando a moeda, modificou não a natureza do regime político, mas consolidou um novo modelo de intervenção pública.

PARTE 2
INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS FHC E LULA

CAPÍTULO 5

OS GOVERNOS FHC

1. Introdução

Fernando Henrique Cardoso (FHC) tomou posse em 1º de janeiro de 1995 e iniciou um governo contando com um conjunto de frações burguesas a apoiá-lo, sem que frações da classe trabalhadora conseguissem organizar resistência à altura, nem no interior da sociedade civil, nem desgastando o governo criando uma situação que pudesse adiantar seu fim.

De trajetória controversa, FHC saiu da Universidade de São Paulo (USP) depois do golpe de 1964 indo ministrar aulas em Paris, na Sorbonne, e ao regressar participou, ligou-se ao CEBRAP (Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento) e, em seguida, participou da fundação do PSDB. Antes de tornar-se presidente, como vimos, havia sido ministro da Fazenda de Itamar Franco, e foi o responsável por montar a equipe com economistas liberais que arquitetaram o Plano Real.

Quando assumiu a presidência do país, coordenou o mais estável governo neoliberal do país até então. Na vida acadêmica, sua influência era um hibridismo entre Marx e Weber. Seu livro mais conhecido foi “Dependência e desenvolvimento na América Latina” (CARDOSO & FALETTO, 1970). Na obra, baseando-se em um diagnóstico que dividia os países da América Latina em tipos (similares aos “tipos ideais” weberianos), agrupa as nações em quatro grupos. O grupo com as nações mais desenvolvidas (Brasil, Argentina e México) teria as condições necessárias para superar o subdesenvolvimento. Bastaria para isso que o Estado induzisse a inserção internacional destas economias em uma lógica competitiva que mesclasse suas características essenciais ao que havia de mais moderno do capitalismo até então. Este tipo de desenvolvimento, na obra, foi caracterizado como “desenvolvimento associado”.

Os governos dos quais estive à frente promoveram uma radical desestatização das empresas estatais, e uma ampla abertura comercial e financeira. Desde antes de tomar posse já não era possível reconhecer seu passado em diálogo com Marx.

Lembremos que o fim prematuro do governo Collor não foi decorrência de um desgaste provocado exclusivamente pelas frações da classe trabalhadora, mas sim, pelas características particulares (internas) do governo Collor ao qual emprestamos a ideia de “bonapartista” de Marx e, pela dificuldade na formação de um *bloco histórico* burguês que lhe pudesse dar sustentação, tanto institucional quanto social.

Assim, a situação que não existiu no governo Collor,¹⁰⁷ pelas causas já indicadas no capítulo anterior, combinou-se no governo FHC. E com a estabilidade encontrada, pôde dar continuidade à mudança da intervenção pública iniciada com o Plano Real.

Seu governo se inicia em meio à década que o país adota o *neoliberalismo* nas mais diversas áreas da intervenção pública. Na década de 1990 poucos são os países que não haviam adotado o neoliberalismo. Ou de maneira parcial ou integral. Entre os países subdesenvolvidos, o Brasil foi um dos últimos.

Organizamos o capítulo em dois itens, além da introdução e das considerações finais. No segundo item, analisamos a composição partidária formada no novo Congresso eleito em 1995. No terceiro item, destacamos quais são as frações de classes que mais deram apoio aos governos FHC.

Quem opera a intervenção pública são os governos. Governos instáveis, sem frações de classe que possam apoiá-lo, podem colocar em risco a implementação de um novo tipo de intervenção pública.

Como a intervenção pública é a forma particular e concreta da intervenção estatal, se a primeira não garante a legitimidade necessária, a segunda pode não garantir as condições mais favoráveis de reprodução do capital em geral. Isso ocorreu no governo Collor. Não é o que ocorreria nos governos FHC. Isso não significa que este governo não tenha enfrentado crises internas e resistência por parte de setores contrários às políticas colocadas em prática.

2. Composição partidária dos governos FHC

As eleições de 1994 marcaram a vitória de uma composição partidária que representava a aliança dos partidos liberais não vinculados ao regime militar, com parte dos partidos remanescentes do regime (PFL e PSD). Incluía, também, uma base mais ampla que envolvia PMDB e PTB. Assim, dos 18 partidos que tiveram parlamentares eleitos em 1994, ficavam de fora da base governista os partidos que na Constituinte compunham o campo ideológico que formava a “esquerda”¹⁰⁸ e partidos sem expressão

¹⁰⁷ Tais como as características pessoais e sociais bonapartistas, presentes no governo Collor, a falta de aliança programática do conjunto da grande burguesia, e o final da fase ascendente na luta de classes.

¹⁰⁸ Utiliza-se o termo “esquerda” entre aspas, pois a tomamos em sentido amplo. Afinal, é bastante complicado classificar partidos, tais como PSB ou PPS, como de esquerda. O PPS, por exemplo, havia se originado como um desmembramento do antigo PCB em 1992, em uma guinada ideológica bastante conservadora, liberal e pragmática. Em nota de rodapé no próximo capítulo voltaremos a este tema. A utilização deste termo justifica-se mais em decorrência da oposição ao governo, do que do fato de contarem com um programa de reformas em favor dos trabalhadores ou sequer que se orientasse no caminho do socialismo. Das eleições que formaram a Constituinte para as

social ou institucional, tais como PV, PRP, PMN. Em síntese, a base governista eleita em 1994, reunia os seguintes partidos: PSDB, PFL, PTB, vindo a incorporar, no primeiro ano de mandato, em 1995, o PMDB e, no ano seguinte, o PPB, mas contando com o apoio, em inúmeras votações, também de parlamentares do PL, PSD e PSL.

Os partidos que participaram da coalizão eleitoral que elegeu o presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994 – o PSDB, o PFL e o PTB – conquistaram, no total, 182 cadeiras (35,5%) da Câmara dos Deputados e controlaram ministérios ao longo de todo o período 1995-1998. O PMDB foi convidado a participar do Ministério desde a posse, em 1995, incorporando formalmente ao bloco governista mais 107 deputados (20,9%), o que garantiu ao governo a maioria absoluta (56,4%) das cadeiras da Câmara. Mas somente com a adesão formal do PPB, em 1996, quando o partido passou a fazer parte do Ministério, o governo garantiu o apoio de mais de três quintos da Câmara, patamar exigido para a reforma constitucional (NICOLAU, 2000).

No início do primeiro mandato, estes partidos juntos – PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB – somavam 352 deputados federais. Já no segundo ano da legislatura do governo FHC esse número subiu para 397 deputados. No terceiro ano da legislatura subiu para 399 e encerrou o primeiro mandato com 393 deputados federais atingindo uma pequena redução em relação aos dois anos anteriores.

Mesmo assim, pode-se notar um aumento considerável que deve ser atribuído ao que passou a ser conhecido, nos governos posteriores ao fim do regime militar (à exceção do governo Collor), como “presidencialismo de coalizão”.¹⁰⁹

Em decorrência das características institucionais e políticas do regime político brasileiro e, que não é exclusividade do sistema partidário brasileiro,¹¹⁰ um governo, através de seu presidente (que age como legislador em inúmeras situações), aumenta sua base parlamentar fazendo negociações amplas e reduzindo o perfil ideológico¹¹¹ do governo.

de 1994, muita coisa havia mudado, não apenas no desenvolvimento da luta de classes, mas também, internamente a estes partidos. A mais citada e visível destas mudanças de orientações ocorria com o próprio PT, já citada a partir do trabalho de Iasi (IASI, 2006) e que será mais bem trabalhada no próximo capítulo.

¹⁰⁹ “O sistema de governo no Brasil é caracterizado como presidencialismo de coalizão, no qual, tendo em vista a alta fragmentação partidária no interior das casas Legislativas do Congresso Nacional, o presidente da República, para obter sucesso na sua agenda, tem que construir uma ampla base de apoio. A construção dessa base de sustentação envolve uma relação de troca entre os partidos e o chefe do poder Executivo, isto é, para obter o apoio necessário, o presidente da República tem que distribuir aos partidos algumas benesses do Estado” (FELISBINO, 2017, p. 41). Na verdade, o sistema de governo no Brasil é o presidencialismo. E, presidencialismo de coalizão é a prática política, dentro do presidencialismo que os partidos que sustentam o governo encontraram para conseguir avançar um programa que, dificilmente, pode ser considerado ideológico.

¹¹⁰ Marcadas pela enorme fragmentação partidária – característica comum a algumas das nações subdesenvolvidas – e falta de enraizamento social destes mesmos partidos – elemento comum à boa parte das democracias ocidentais. Assim, para formar maioria no Congresso, um determinado governo faz alianças que contrariam o próprio programa partidário. Isto ficou mais claro nos governos do PT, como veremos no próximo capítulo.

¹¹¹ Entendemos por “perfil ideológico” a atuação no legislativo ou mesmo no executivo que esteja em coerência com um programa político ideológico. Ou seja, que seja coerente com a defesa dos *interesses particulares* das frações sociais

Assim, para poder governar, os presidentes e o núcleo partidário mais “duro” do governo, composto por PSDB e FFL, fizeram concessões aos partidos legatários do regime militar e de partidos de uma composição social mais ampla, em especial com o PMDB.¹¹² Mesmo assim, a maioria parlamentar,¹¹³ já no primeiro governo FHC, encontrava “defecções”. Vejamos:

Ao longo do período 1995-1998, os partidos governistas somaram, em média, 396 cadeiras (77% do total), o que garantiria, com folga, a aprovação de qualquer alteração constitucional. Porém, na prática, os partidos da base de sustentação do governo contribuíram com apenas 318 votos (mediana), um pouco acima dos 308 necessários. As defecções na base de sustentação do governo decorreram mais dos votos infieis (42 deputados) do que das ausências (36 deputados) – os dois, somados, representaram uma redução de 19,8% dos votos da base de sustentação do governo. Em termos absolutos, as bancadas do PMDB e do PPB foram as mais indisciplinadas, a primeira com 16 e a segunda com 15 deputados votando contra o governo. Cabe destacar os 12 votos conquistados junto ao PL e aos micropartidos de direita – legendas que não ocuparam ministérios no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso –, que ampliaram a margem de segurança do governo nas votações mais disputadas (NICOLAU, 2000).

Contudo, estas defecções não comprometeram a aprovação das medidas julgadas centrais. Em alguns momentos só as protelou. Nem, por outro lado, aumentou consideravelmente a bancada da oposição que teve seu maior número em 1999, primeiro ano do segundo mandato de FHC, contando com 106 parlamentares. Ou seja, mesmo neste ano, não contaria com parlamentares suficientes para frear qualquer reforma constitucional (Emendas Constitucionais) ou quaisquer outras votações.

das quais o partido se diz representante ou até que, em última instância, represente os *interesses gerais* de determinada classe social em seu conjunto.

¹¹² Como vimos acima, o regime político apoiou-se no que ficou conhecido como “presidencialismo de coalizão”, no qual a prática política dos partidos guia-se muito mais pelo pragmatismo do que pelo direcionamento ideológico. Os partidos e, em particular, os que têm maiores representações no Congresso tendem a agir mais *em relação* ao governo do que em defesa de um projeto ideológico. “Fica claro que os partidos principais agem em função da sua relação com o governo federal, seja ela contrária, seja favorável. Não é demais ressaltar que as estratégias são diferentes. Partidos com vocação presidencial apresentam uma atuação bem definida, o que sugere uma direção nacional para ambas as casas” (NEIVA, 2011). Sobre esta questão, a ciência política encontrou várias técnicas e metodologias para medir a orientação nas votações deste ou daquele partido e, em boa parte dos casos, tem-se chegado a conclusões como esta: de que o pragmatismo sobrepondo-se ao direcionamento ideológico acabou por orientar a prática política em dois campos: “a favor” e “contra” as ações dos governos.

¹¹³ Também cabe caracterizar o que seja “maioria parlamentar”. As sessões realizadas na Câmara dos Deputados Federais são de três naturezas: “ordinárias”, “extraordinárias” e “solenes”. Em todas elas pode-se deliberar sobre as mais variadas matérias. Desde uma possível mudança do prédio para realizar as próprias sessões, passando pela eleição da mesa diretora, pelas sessões ordinárias ou extraordinárias. Nestas sessões existe uma gama enorme de votações: requerimentos relativos “[...] ao processo legislativo (pedidos de urgência para votação, adiamento de discussão ou votação, encerramento de discussão, dentre outros) onde as bases parlamentares testam suas forças (NICOLAU, 2000), até as votações mais importantes como as *mudanças constitucionais*. Em praticamente todas as sessões deliberativas, de acordo com o “Regimento Interno” da Câmara, deve-se obter maioria absoluta, o que implica em três quintos do número de parlamentares (3/5), ou 308 deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Então, não basta ao governo ou à oposição formar “blocos parlamentares” para a obtenção de maiorias entre eles. Para se encaminhar ou deliberar sobre as diferentes matérias, deve-se atingir o número de 308 deputados na Câmara e 41 senadores (maioria simples) no Senado, o que nem sempre se consegue. Assim, é praticamente impossível, dentro do regime político brasileiro, governar (ou mesmo, fazer oposição) sem que se construam “coalizões”. O que implica, aliar-se a partidos que, em inúmeras situações e votações, têm perfil ideológico distinto ou mesmo, oposto entre si.

Cabe destacar que o número da bancada governista cresceu bastante logo após o primeiro ano do primeiro mandato FHC e manteve-se em patamares altos. Este foi o cenário no qual os dois governos FHC puderam dar continuidade à intervenção pública neoliberal, a partir do Plano Real. Vejamos:

**Tabela 7: Evolução da composição partidária
por anos legislativos na Câmara dos Deputados: 1995-2002**

Partidos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PFL	94	100	107	111	109	105	102	95
PSDB	74	83	97	95	100	101	103	95
PMDB	104	98	93	86	83	99	100	88
PPB	50	88	79	79	61	48	48	50
PTB	30	28	23	22	28	25	24	34
PT	49	50	51	50	59	60	56	59
PDT	25	24	23	22	24	21	19	18
PSB	13	12	11	14	16	12	12	16
PCdoB	10	10	10	9	7	7	10	10
PL	11	9	9	10	12	10	13	23
PSC	1	1	-	-	1	1	-	-
PPS	2	2	2	7	3	12	12	13
PP	34	-	-	-	-	-	-	-
PV	1	1	1	1	1	1	1	-
PRP	1	-	-	-	-	-	-	-
PSD	4	2	2	3	1	-	-	-
PSL	1	2	2	-	1	-	5	5
PMN	3	2	1	1	-	-	-	-
PRONA	-	-	1	1	-	-	-	-
PST	-	-	-	-	5	5	5	4
PHDBS	-	-	-	-	-	1	-	-
PTN	-	-	-	-	-	1	1	1
PHS	-	-	-	-	-	-	1	1
PSDC	-	-	-	-	-	-	-	1
PSTU	-	-	-	1	-	-	-	-
Sem partido	6	1	-	1	-	2	1	-
BASE GOVERNISTA	352	397	399	393	393	388	395	385
BASE OPOSICIONISTA	97	95	95	95	106	100	97	103
BASE EM DISPUTA	64	20	18	15	24	23	21	25
TOTAL	513	512	512	513	523	511	513	513

Fonte: FELISBINO (2017); NICOLAU (2000). Elaboração própria

Ainda que na Câmara dos Deputados o governo tenha aumentado sua base parlamentar durante o primeiro mandato, a “fidelidade” ao governo foi colocada em

xeque em inúmeras situações. Mesmo assim, o governo contou com excelente apoio nas votações levadas ao legislativo pelo executivo, apesar de ter sofrido algumas derrotas importantes no início do mandato, em particular na Reforma do Estado e da Previdência, julgadas as mais importantes à época.

[...] o excelente desempenho do governo Fernando Henrique Cardoso nas votações nominais: das 147 votações nas quais houve indicação de seu líder, o governo ganhou em 132 (90%) e perdeu apenas em 15 (10%). O maior número de derrotas governamentais (11) ocorreu nas votações das emendas constitucionais: sete derrotas foram relativas às votações da reforma da Previdência, duas à reforma administrativa, uma à quebra do monopólio do petróleo e outra à navegação de cabotagem (NICOLAU, 2000).

À época, o governo chegou até a fazer um levantamento dos parlamentares que eram mais ou menos fiéis às propostas governamentais. E este levantamento constatou que apenas 300 deputados entre os partidos da base governista eram “aliados”. Deve-se lembrar que, de acordo com o regimento interno à Câmara dos Deputados, para que sejam aprovadas reformas constitucionais, são necessários três quintos do número total de parlamentares, o que significa 308 dentre os 513.¹¹⁴

E, mesmo na base governista, havia 46 que podiam ser considerados “oposicionistas”. O PMDB, entre os partidos da base governista era o mais “infiel”, chegando a contar com apenas 64 deputados, entre os 98, no segundo ano da legislatura (1996) como aliados do governo (VAZ, 1997).¹¹⁵

Assim, pode-se perceber uma enorme fragmentação não só partidária – já que, ao todo foram eleitos deputados de 25 partidos distintos, ao longo dos dois mandatos de FHC –, como também, programática – já que, mesmo compondo a base governista, nem todos os deputados votavam com o governo, sequer nas votações julgadas as mais importantes.

Mesmo com as dificuldades encontradas na velocidade em aprovar medidas que pudessem acelerar o processo de liberalização da economia e reformar o Estado dentro

¹¹⁴ “[...] qualquer modificação no texto constitucional necessita do apoio de três quintos dos parlamentares (308 votos) para ser aprovada. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, porém, permite que se excluam partes de um texto que está sendo submetido à votação e que só voltarão a integrá-lo caso este seja aprovado em uma votação específica, processo que é conhecido como *destaque para votação em separado* (DVS). Para a aprovação de um DVS também são necessários 308 votos [...]” (NICOLAU, 2000).

¹¹⁵ A título de curiosidade, em comparação com os regimes políticos democráticos de alguns países desenvolvidos, no mesmo período em questão, década de 1990, os partidos ainda considerados de esquerda, no Brasil, apresentavam índices de “disciplina partidária” iguais aos partidos mais disciplinados da Europa. Enquanto os partidos liberais e conservadores, assemelhavam-se aos dois maiores partidos dos EUA neste quesito. Neste ponto, o autor utilizado, Nicolau (NICOLAU, 2000) entende disciplina partidária como os parlamentares votarem com a direção do partido: “De novo, vale enfatizar que mais que um atributo sistêmico (alta ou baixa disciplina de todos os partidos), o que chama a atenção no caso brasileiro é a variação. Com um certo impressionismo, e baseando-me nos dados referentes ao período 1995-1998, podemos dizer que: o PCdoB e o PT têm taxas de disciplina semelhantes aos mais disciplinados partidos europeus; o PFL, o PSDB, o PDT, o PSB e o PTB apresentam índices próximos aos dos partidos americanos e aos dos partidos europeus menos disciplinados; o PMDB, o PPB e o PL têm taxas de disciplina abaixo das conhecidas na Europa e nos Estados Unidos” (NICOLAU, 2000).

da máxima “de modernizá-lo”,¹¹⁶ o governo FHC conseguiu reunir um *consenso*, principalmente entre a grande burguesia que não deixou de apoiá-lo durante todo seu governo.¹¹⁷ A grande burguesia, que apoiou o governo FHC em todos os meios possíveis, historicamente se desenvolveu associado ao capital internacional.

Como vimos, este consenso não existia no governo Collor, nem no curto governo de transição de Itamar Franco. Neste, aliás, por ser um governo de transição não necessitava de legitimidade para aprovar o que fosse já que foi empossado, justamente, após um *impeachment*. O único apoio que necessitava ter era do legislativo. Mas por ser um governo de transição, optou por concentrar-se na tarefa que distintos setores da sociedade brasileira julgavam a mais emergencial àquela altura: o combate à inflação. Neste sentido, cabe novamente comparar este governo com o governo Collor.

Se o segundo teve um fim prematuro, as causas para sua instabilidade não se encontram na relação que o Brasil mantinha (e continuou mantendo com os países imperialistas ou com a *economia mundial*). Mas sim, em decorrência de suas características internas, ou seja, em seu traço *bonapartista* e na *ausência de frações de classe que pudessem apoiá-lo*. Já o governo FHC não contava com aqueles problemas. Conseguiu reunir em torno de si um projeto que unificasse a grande burguesia. Este projeto era o neoliberalismo.

Se do ponto de vista da relação do Brasil com a economia mundial os principais aspectos não se alteraram, logo podemos extrair a seguinte conclusão:

- A financeirização (como um padrão de acumulação) continuou a se inserir e desenvolver no país;

¹¹⁶ Discurso que, como veremos no próximo item, parte de um diagnóstico liberal. A ideia central por trás daquele discurso é de que a sociedade brasileira passava por uma crise prolongada que tinha suas raízes na crise do próprio Estado. Esta crise era de natureza fiscal e administrativa.

¹¹⁷ É muito difícil fazer um estudo sobre a divisão de classes nas sociedades contemporâneas. Em primeiro lugar, porque existe um movimento constante dos elementos no interior das classes e frações de classe. Em segundo, e este é o fator que diferencia o nosso momento histórico dos demais, existe um processo de “financeirização das grandes empresas” (DUMÉNIL & LÉVY, 2003) no qual, as direções das principais empresas do mundo, contam com diretores ligados ao mercado financeiro e também ao mercado onde atua determinado tipo de empresa. Assim, por exemplo, uma montadora de veículos tem, em sua *holding*, acionistas e diretores que direcionam a maior parte do lucro ao mercado financeiro, comprando diversos tipos de títulos e produtos financeiros. Desta forma, a massa de valor que entra no seu caixa mensal (e por vezes diariamente), é revertida para a compra de ações, títulos bancários etc. Voltando à dificuldade em se fazer um diagnóstico preciso da divisão de classes no Brasil, referimo-nos ao fato de que contamos apenas com documentos das organizações (que funcionam como aparelhos privados de hegemonia, nos termos de Gramsci) que expressam os interesses desta ou de outras frações de classe. Assim, quando afirmamos que as frações financeiras da burguesia apoiaram praticamente os oito anos dos governos FHC, referimo-nos a documentos como os da FEBRABAN ou mesmo de declarações de dirigentes que representam esta fração de classe. Outros trabalhos, de matriz estruturalista, preferem utilizar os clássicos termos das frações “industrial”, “comercial” ou “financeira” da burguesia, sem levar em conta que, no padrão de acumulação da financeirização, existe uma predominância não só das empresas exclusivamente financeiras, mas fundamentalmente, dos *interesses financeiros* no interior das empresas, em particular das grandes empresas, ou seja, da grande burguesia (ou, em outros termos, dos grandes capitais particulares).

- A ideologia neoliberal, em seus mais diferentes níveis, continuava se disseminar pela sociedade brasileira;
- O Brasil continuava sendo uma nação subdesenvolvida em estágio intermediário de desenvolvimento das forças produtivas.

3. Expressão da luta de classes nos governos FHC

Se a conexão do Brasil com a economia mundial não se alterou de um governo para outro, e se, como vimos, os governos são resultado (derivados) das manifestações concretas da luta de classes, logo, as características que diferenciaram um governo de outro estão justamente em como a luta de classes se comportou da metade da década de 1990 em diante.¹¹⁸ Destacamos duas alterações mais gerais que ocorreram a partir de então:

- As distintas frações da burguesia nacional deixaram de pressionar o governo para trabalharem *junto com ele* no sentido de que o Estado realizasse as Reformas que estas mesmas frações julgavam necessárias;
- O ascenso da luta de classes que havia marcado a década anterior, chegava a seu fim. A partir do início do governo FHC, iniciou-se uma *onda regressiva na luta de classes* que, como veremos no próximo capítulo, perdura até os dias atuais.

Justificamos o primeiro ponto nas características bonapartistas de Collor. Como vimos, aquele governo isolou-se das frações da grande burguesia financeira e industrial (articuladas entre si) não nomeando ministros que representassem seus interesses particulares, nem criando espaços de diálogo com aquelas frações. Abriu mão do que já havia se tornado comum durante o período Sarney que era a troca de cargos com os partidos e intelectuais orgânicos que representassem os interesses daquelas frações burguesas. Isto não ocorreu no governo FHC.

Quanto ao segundo aspecto, vale recordar a diferença entre os conceitos de “classe para si” e “classe em si” que Marx utiliza para se referir às lutas travadas pela classe operária da França durante a década de 1840.

¹¹⁸ Como destacado na introdução deste capítulo, um último fator que pesava a favor do novo governo e que lhe conferiu uma legitimidade para além das urnas era a imagem que construiu ao redor de si de ter sido o “pai do Plano Real”. Ou seja, a figura “moderada” e “intelectualmente capaz” que colocou fim à inflação. Esta imagem, ao dar legitimidade ao próprio governo, contribuiu decisivamente para a realização da função *legitimadora* que a intervenção pública tem em relação ao regime político.

As condições tinham a princípio transformado a massa da população do país em trabalhadores. A dominação do capital criou para esta massa uma situação comum, interesses comuns. Assim, esta massa já é uma classe diante do capital, mas não o é ainda para si mesma. Na luta, da qual assinalamos apenas algumas fases, esta massa se reúne, se constitui em classe para si mesma. Os interesses que ela defende tornam-se interesses de classe. Mas a luta de classe com classe é uma luta política (MARX, 1985, p. 148).

Se na década de 1980 a classe trabalhadora brasileira, saindo do regime militar, podia novamente se organizar de maneira aberta, sem precisar driblar os aparelhos de repressão do regime militar e com isso havia forjado um novo ciclo de ascenso na luta de classes, agora, com o governo FHC, seu horizonte havia se reduzido novamente.

Se durante o padrão de acumulação por substituição de importações as condições “materiais” haviam “transformado a massa da população em classe trabalhadora”, e a própria “dominação do capital” havia criado interesses comuns para esta classe, ela ainda não havia se constituído em “classe para si”, mas apenas em uma classe diante do capital, ou seja, constituía-se apenas como “classe em si”.

Esta transição entre as duas situações é lenta e conta com vários recuos. Os elementos que concorrem para a constituição de uma classe “para si” são variados. Alguns deles subjetivos. O processo de formação de consciência, em si mesmo, não é linear (IASI, 2006). No interstício da década de 1980, crise entre dois padrões de acumulação, a heterogênea classe trabalhadora, esboçou atravessar este processo, caminhando de *classe em si* até tornar-se *classe para si*. E, desta vez, a interrupção não foi um golpe militar. Mas uma democracia burguesa, de legitimidade restrita-

Sem dúvida que a maneira pela qual o país saiu do regime militar, de maneira pactuada, forjou não apenas no conjunto da sociedade brasileira, mas no interior das principais organizações dos trabalhadores, uma ilusão de que a disputa por ocupar espaços dentro do Estado, poderia levar se não ao socialismo, ao menos a uma sociedade menos desigual. A ideia que conduziu algumas das principais organizações entre os trabalhadores a partir de então, em especial o PT, era a de que: se não havia sido possível conquistar este espaço em 1989 e 1994, o trabalho deveria ser direcionado naquela direção, até que se acumulassem as forças necessárias para aquela conquista. Conquista que, de fato, ocorreria em 2002.

Assim, de tanto trabalhar para atingir aqueles fins, os meios foram radicalmente transformados. O número de mobilizações e greves diminuiu enormemente já nos anos

FHC¹¹⁹ e mesmo a capacidade associativa e de luta, para além do Estado, nas inúmeras organizações da classe trabalhadora, reduziu-se também. O resultado é que, à exceção do MST – que durante os anos FHC vivia uma fase de crescimento e aumentava seu poder de influência na sociedade brasileira –, PT e CUT, já durante os anos FHC, voltaram sua estrutura política e econômica às disputas institucionais e relegaram ao segundo plano as lutas sociais.¹²⁰

[...] o baixo número de greves ainda durante o último governo FHC – na contramão do ascenso de lutas dos movimentos sociais do campo – já está diretamente ligado à concentração de forças da CUT e PT nas eleições de 2002. A conjuntura de altos índices de desemprego e de pesada precarização do trabalho, aliada ao apassivamento dos órgãos sindicais resulta em uma conjuntura de difícil manejo pelos trabalhadores. A conjuntura desfavorável poderia ter sido combatida por meio de práticas mais incisivas, inclusive por fora da estrutura sindical, mas o que se viu via de regra foi o sindicalismo aprofundando sua prática defensiva e conciliatória, onde os interesses dos trabalhadores ficam em terceiro plano. A massa de desempregados foi usada pelos patrões como lastro atemorizante contra os grevistas, e há que se levar em conta também o fato de as antigas críticas cutistas à estrutura sindical oficial terem sido abrandadas à medida em que sindicalistas ligados à CUT passaram da oposição às diretorias sindicais, captando, portanto, os recursos oriundos do imposto sindical e direcionando-os à construção da central (POLESE, 2015).

A exceção emblemática deste período foi a greve dos petroleiros em maio de 1995 que durou 32 dias e teve enorme impacto no conjunto da sociedade. Ainda em 1994, os petroleiros estavam em campanha pela reposição das perdas salariais que já chegava a 100%. À época, o ministro de Minas e Energia, Delcídio Gomes do Amaral, e o presidente Itamar Franco, haviam chegado a um acordo com a Federação Única dos Petroleiros (FUP) para repor as perdas salariais. Porém, a direção da Petrobrás recusou-se a cumprir o acordo, o que levou os petroleiros a realização de duas greves nacionais, em setembro e novembro de 1994.¹²¹

No ano seguinte, no dia 3 de maio, em assembleias espalhadas pelo país, milhares de petroleiros decidiram pela greve nacional. Esta duraria mais tempo e seria fortemente

¹¹⁹ “Se em 1989 ocorreram cerca de 4 mil greves em todo o país, a partir de então as greves viveram um ciclo declinante: 1.228 greves em 1996, 525 em 2000, 298 em 2002 e 299 em 2005” (POLESE, 2015).

¹²⁰ Caracterizamos por “lutas sociais” as lutas travadas fora do Estado. Seja pelas frações da classe trabalhadora, seja pelas frações burguesas. E, por oposição, as lutas travadas no interior do Estado, estamos caracterizando como “lutas institucionais”. Estas lutas podem ocorrer nos debates parlamentares, como durante a constituinte (1987-1988) ou mesmo entre dirigentes do executivo, tais como em embates travados entre ministros ou mesmo em declarações do próprio presidente. As lutas institucionais direcionam-se a manter ou modificar o sentido da intervenção pública. As lutas sociais posteriores ao fim do regime militar serviram como *suporte* das lutas institucionais.

¹²¹ “Os petroleiros terminaram 1994 sem acordo de trabalho. Naquele ano, foram realizadas duas greves nacionais, em setembro e novembro, para pressionar a Petrobrás a repor as perdas salariais da categoria, que já chegavam a 100%. Intransigente, a direção da empresa negou-se a cumprir os termos de compromisso assinados pelo então presidente Itamar Franco e seu ministro das Minas e Energia, Delcídio Gomes do Amaral. Até mesmo o acordo que o próprio presidente da Petrobrás, Joel Rennó, assinou com a FUP, garantindo a negociação das perdas e reajustes entre 12% e 18% (nos internáveis), foi descumprido” (FUP, 2015, p. 6).

reprimida. Quase toda a categoria aderiu à greve. Em torno de 200 mil trabalhadores paralisaram suas atividades.

No dia 9 de maio, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) julgou a greve abusiva em decorrência da escassez no mercado interno dos derivados do Petróleo, como o gás de cozinha. Contudo, em apoio ao governo que se recusava a negociar, o gás de cozinha foi retido pelas distribuidoras. Dois dias depois, em 11 de maio, o “Jornal Nacional” da Rede Globo, anunciava a primeira lista com 25 trabalhadores demitidos, entre os quais, alguns dos líderes da FUP. Mesmo assim o movimento grevista continuou com bastante força e, em resposta, os petroleiros afirmaram que se mais demissões ocorressem, eles se “auto demitiriam em massa”.¹²² A greve prosseguiu.

No dia 24 de maio o Exército invadiu as Refinarias de Araucária (PR), Paulínia, Mauá e São José dos Campos (SP) na tentativa de obrigar os petroleiros o retorno ao trabalho.

Apesar de toda truculência e repressão, a categoria continuava impassível. Resistência era a palavra de ordem entre os trabalhadores. Quanto mais o governo endurecia, mais os petroleiros resistiam. O movimento ganhou o apoio de centenas de sindicatos, estudantes, parlamentares, movimentos sociais do Brasil e do exterior. No 23º dia da greve (26 de maio), o TST julgou mais uma vez a paralisação abusiva e impôs multas milionárias à FUP e aos sindicatos: R\$ 100 mil por cada dia não trabalhado (FUP, 2015, p. 9).

No dia 31 de maio a CUT organizou o “Dia Nacional de Solidariedade à Greve dos Petroleiros” que disseminou a palavra de ordem “Somos todos petroleiros”, slogan que ficaria registrado como o símbolo daquela greve. Mesmo sem conseguir atingir seu objetivo imediato que era a reposição das perdas salariais e a readmissão dos trabalhadores demitidos (que chegou a 88 somando as greves de 1994 e esta, de 1995), aquele movimento conseguiu barrar a privatização da Petrobrás.

O movimento também teria um impacto simbólico, pois apesar de toda a repressão e campanha contrária à greve por parte da imprensa liberal e conservadora, o movimento grevista conseguiu atrair a atenção para si, no Brasil e no exterior, e catalisar a unidade entre as organizações dos trabalhadores.

¹²² Em entrevista, o líder da FUP à época, Antônio Carlos Spis, declarou: “Eles queriam passar a mensagem: se mandamos embora o líder da greve, imagine o que vamos fazer com você. Agimos imediatamente e na coletiva de imprensa de 11 de maio (todas as manhãs, a FUP dava entrevistas coletivas e a TV Globo tinha uma base permanente em frente à sede de Brasília), eu disse: é demissão coletiva. Se o governo continuar com esse método, vamos nos autodemitir. O companheiro Normando (Normando Rodrigues, assessor jurídico da FUP) redigiu um texto padrão para o termo de demissão coletiva, divulgamos nas bases e a FUP recebeu de volta perto de 17 mil dessas cartas assinadas, que é claro, nunca entregamos, mas eu dizia todo petulante na imprensa que se demitissem aqueles petroleiros, teriam que demitir os outros 40 mil. Isso forçou o governo a mudar de tática: passaram a ameaçar os operadores do Setor de Craqueamento Catalítico (SECRA) das refinarias, onde é produzido o gás de cozinha. É claro que também não deu resultado, pois ninguém voltou” (FUP, 2015, p. 19).

Ainda que inúmeras outras greves, trancamentos de estradas e centenas de ocupações de terra continuaram sendo mobilizadas durante os governos FHC, aquela greve pode ser considerada como o início do fim do ascenso na luta de classes que havia se iniciado no final da década de 1970.

4. Considerações Finais

Como vimos ao longo do capítulo, a fragmentação partidária do governo eleito em 1994 que, por sua vez, resultou em sua fragmentação programática expressando diferentes interesses *particulares*, não impediu aos governos FHC de formar a maioria necessária, seja na Câmara ou no Senado, para aprovar as medidas julgadas importantes. As que mais se destacaram, como veremos no próximo capítulo, foram a reforma do Estado e as privatizações.

Os governos FHC reuniram em torno de si um consenso junto às classes dominantes que incluía as ideias de “modernizar” o Estado e “liberalizar” a economia. Contando com aquele apoio social das classes dominantes, os governos FHC puderam dar início a um novo modelo de intervenção pública que incluía não apenas a “modernização” do Estado e a “liberalização” da economia, mas um conjunto de reformas que atendia aos interesses *gerais* do capital em detrimento dos interesses *gerais* dos trabalhadores. Estas reformas que se iniciaram nos governos FHC tiveram continuidade nos governos Lula.

Vimos também que durante os governos FHC iniciou-se uma fase regressiva no ciclo da luta de classes. Ou seja, foi durante aqueles anos que os trabalhadores saíram da ofensiva da década anterior e retornaram à defensiva. Esta fase de descenso foi determinante para que os governos FHC conseguissem avançar nas reformas que serão examinadas a partir de agora.

CAPÍTULO 6

INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS FHC

1. Introdução

O padrão de acumulação da *financeirização* impactou os países ao redor do mundo de diferentes maneiras. A maioria dos países imperialistas continuou a exportar capitais e tecnologia. Entre eles, inclusive os que eram governados por partidos socialdemocratas, tornam-se condutores de políticas de desmonte dos antigos aparelhos do Estado de Bem-Estar Social.¹²³

Já a *financeirização* inseriu-se nos países subdesenvolvidos de distintas maneiras a partir dos anos 1970. A maneira pela qual se dará essa inserção vai depender: (i) do nível de desenvolvimento das forças produtivas atingidas e; (ii) do estágio da luta de classes em que cada país se encontra.

Onde a luta de classes estava avançada em favor dos trabalhadores e onde o desenvolvimento das forças produtivas está em um estágio intermediário,¹²⁴ não será tão fácil desmontar, pelas políticas neoliberais, o que havia sido construído durante o padrão de acumulação baseado na *substituição de importações*.

Como vimos no capítulo dois, estes elementos estavam presentes no Brasil durante a década de 1980. O fim do regime político ditatorial somado à crise do padrão de acumulação, possibilitaram o surgimento de um novo ciclo de ascenso na luta de classes no Brasil. Este ascenso atrelado a um nível intermediário das forças produtivas protelaram a inserção da *financeirização* no Brasil.

¹²³ O Partido Socialista Obrero Espanhol, que governou a Espanha em três mandatos consecutivos (1982-1996); o Partido Socialista, em Portugal, que governou em duas ocasiões (1986-1991 e 1996-2001); o Partido Socialista da Itália, que governou o país em duas ocasiões (1983-1987 e 1992-1993), são alguns dos exemplos de partidos socialdemocratas que, desde a década de 1980, vinham promovendo um verdadeiro desmonte do sistema de proteção social construído no pós Segunda Guerra Mundial. A Inglaterra é uma exceção dado que o desmonte do sistema de proteção social se inicia com o governo do Partido Conservador, que governa o país de 1979 a 1990 tendo Margaret Thatcher como primeira ministra. Uma conjuntura do capitalismo mundial que reside no próprio padrão de acumulação contribuiu decisivamente para esta guinada. Desde a década de 1970 há um processo de transferência de parte de seus parques produtivos para a periferia do sistema capitalista combinada a abertura comercial e à desregulação financeira. Os partidos socialdemocratas, naquela conjuntura não foram mais que marionetes dos grandes capitais particulares, de comportamento especulativo, que começaram a pressionar (através de seus intelectuais orgânicos e de uma série de reformas) à modificação da legislação que garantia a proteção social para as suas classes trabalhadoras.

¹²⁴ Pressupomos que o nível máximo de desenvolvimento das forças produtivas que os *países subdesenvolvidos* podem atingir é um “estágio intermediário”. Romper com esta fronteira seria o mesmo que os inserir em outro grupo: no dos *países desenvolvidos*. Do ponto de vista social e histórico, esta possibilidade não está colocada. Lembremos mais uma vez de Frank (FRANK, 1966) para o qual o *desenvolvimento do subdesenvolvimento só pode levar à mais subdesenvolvimento*.

Em outras experiências latino-americanas, tais como a chilena e a argentina, o padrão de acumulação da financeirização se desenvolveu antes que no Brasil.¹²⁵ Tanto Chile como Argentina passaram por ditaduras militares, porém, diferente da brasileira, foram mais curtas e implementaram uma intervenção pública neoliberal antes que no Brasil.

A experiência brasileira, com um atraso de praticamente duas décadas em relação a Chile e Argentina, iniciou-se durante o governo Collor. Como a financeirização impactou a intervenção pública, a partir do primeiro governo contando com estabilidade política, é o tema deste capítulo.

O capítulo está dividido em três itens, além desta introdução e das considerações finais.

No segundo item descrevemos as principais propostas de reforma do Estado, implementadas ainda no primeiro governo FHC. Estas reformas guiavam-se pela ideologia neoliberal. Sua justificativa era de que a crise pela qual a sociedade brasileira passava tinha como causa a crise fiscal do Estado. Portanto, a saída seria realizar um ajuste fiscal que passava pela reestruturação de algumas das instituições estatais, modificando-se sua forma de *propriedade* e de *administração*.

No terceiro item, analisamos as privatizações que foram realizadas, em maior quantidade, no primeiro governo FHC. Privatizar empresas e autarquias nas quais o Estado tivesse participação (ou controle integral) era parte fundamental do programa de reformas descritas no item anterior. As privatizações tiveram início ainda no governo Sarney. Mas para analisar como elas se articularam dentro de um programa mais amplo de reforma do Estado, voltamos apenas ao período anterior, do governo Collor, onde destacamos os principais objetivos e resultados do Programa Nacional de Desestatização (PND) que foi mantido e articulado a outras ferramentas de transferência de propriedade do Estado para o setor privado.

No quarto item, fizemos uma síntese da Execução Orçamentária, do ponto de vista da natureza dos gastos. O objetivo desta parte é apresentar a evolução dos principais grupos de gastos realizados pelos governos FHC. Assim, pode-se ter o resultado de como a financeirização impactou a intervenção pública a partir dos gastos realizados.

¹²⁵ A ideia de “inserção” é utilizada aqui, não como entrada em um grupo econômico. Mas sim, como a entrada em um período de novo arranjo histórico-econômico o qual estamos designando por “padrão de acumulação”.

Seria necessário, abordar também algumas reformas que impactaram diretamente o mercado de trabalho. Mas, neste caso, o objeto da tese se ampliaria demais. Ou ficaria muito difícil englobar todos estes elementos e compará-los com o período dos governos posteriores. Por isso priorizamos abordar o que julgamos os aspectos centrais na relação que se estabelece entre os capitais particulares e o regime político.

Acreditamos que olhar para intervenção pública sob estes três enfoques nos permite melhor entender a evolução das duas fases do Plano Real, a primeira (1994-1998) e a segunda (1999-2001). A partir da busca pela estabilidade monetária, o Plano Real adequou o país ao padrão de acumulação da financeirização.

Em conjunto, estas duas fases acabaram por retirar do governo qualquer autonomia para manejar políticas que pudessem romper com a intervenção pública neoliberal ou mesmo, que pudessem estimular o crescimento da economia. Assim, para que o Brasil se mantivesse preso ao novo tipo de intervenção pública foi necessário submetê-lo a uma prolongada estagnação econômica, condição econômica necessária imposta *de fora* para os países subdesenvolvidos no período da financeirização.

Por fim, nas considerações finais, tentamos indicar as contradições deixadas em aberto pelo governo. A estabilidade de um regime político demonstra-se, também, pelo revezamento de governos que, contando com apoios em distintas frações sociais, não faz mudanças abruptas na intervenção pública. A crise do governo FHC preparou o terreno para a eleição do governo Lula. Em momento algum, porém, questionou-se, dentro dos respectivos governos, a alteração da intervenção pública. Este fato denotou enorme estabilidade do regime político brasileiro. O que, sob a ótica do avanço da luta de classes, foi trágico para as massas exploradas.¹²⁶

2. Reformas no Estado

Passados os anos de turbulência posteriores ao processo constituinte até a consolidação do novo regime político, a onda regressiva da luta de classes havia sido um dos primeiros grandes feitos do governo FHC em favor dos grandes capitalistas do Brasil.

Antes, vale registrar novamente que o Plano Real, como política de Estado, pode ser compreendido como a consolidação de um novo tipo de intervenção pública que se estabelecerá no país a partir da década de 1990. A conquista da estabilidade monetária,

¹²⁶ Mas este será o tema do próximo capítulo.

na ótica dos idealizadores do Plano Real, era um pressuposto para que outras reformas em favor do capital fossem implementadas.

Este novo tipo de intervenção pública não sofrerá nenhuma ruptura desde então. As mudanças que ocorreram foram marginais e localizadas. Como forma concreta da intervenção do Estado, a intervenção pública oscilou dentro de estreitos limites determinados pelo (i) desenvolvimento favorável às classes dominantes na luta de classes e pelo (ii) papel ocupado pelo Brasil na economia mundial. Assim, não se poderia esperar que, na fase de dominância do padrão de acumulação financeiro, as reformas propostas nos primeiros anos do governo FHC rompessem com estes limites.

Não se poderia esperar, por exemplo, que no governo FHC o Estado passasse a fazer investimentos pesados no setor industrial, fosse ele estatal ou privado. Nem, contudo, que criasse políticas anticíclicas apoiando-se no mercado de consumo interno. Ainda que a propaganda petista e governamental tenha feito crer a amplos setores da sociedade que foi neste sentido que caminharam as ações do Estado a partir da eleição de Lula, o que ocorreu, na prática, foi a *continuidade* do tipo de intervenção pública que se inicia a partir do Plano Real, como no próximo capítulo.

Assim, apoiado nas frações de classe e na maioria parlamentar descrita acima, os governos FHC propuseram-se a reformar o Estado, plano que já existia, antes mesmo de iniciar a nova gestão. Para tanto foi criado um ministério chamado “Administração Federal e Reforma do Estado”¹²⁷ tendo como ministro, Luiz Bresser Pereira,¹²⁸ que esteve à frente entre 1995 e 1998.

Bresser Pereira tinha importância central no governo FHC e foi um dos idealizadores da “necessária reforma” colocada em curso. Para ele, a globalização era

¹²⁷ “Esta proposta de reforma do aparelho do Estado consubstanciou-se no Plano Diretor da Reforma do Estado, preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, aprovado em setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado [...]. Enquanto isto, em julho de 1995, o governo enviou sua proposta de emenda constitucional, que em outubro desse mesmo ano foi aprovada na Comissão de Justiça com pequenas modificações. No final do ano, foi nomeado o relator da emenda, que terminou três meses depois seu relatório, mantendo a maioria das propostas do governo, aperfeiçoando alguns aspectos e deixando em suspenso o tema mais difícil: a mudança na estabilidade dos servidores. Até o início de julho de 1996, entretanto, a reforma administrativa não pôde ser votada, dadas as dificuldades que enfrentou o governo na aprovação da reforma da previdência social e a inviabilidade prática de votar duas emendas dessa dimensão ao mesmo tempo” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 294).

¹²⁸ Antes de se assumir este ministério, Bresser Pereira já havia sido ministro da Fazenda, em 1987, sob a presidência de Sarney, sendo à época o idealizador do plano que levou seu nome. Também era professor da Fundação Getúlio Vargas. Tem influência teórica híbrida e no texto que nos serve de base para esta tese (BRESSER PEREIRA, 1995), mescla uma visão *weberiana* sobre o Estado com um liberalismo econômico sob um invólucro social democrata.

uma realidade que havia modificado o papel do Estado.¹²⁹ E a crise pela qual havia passado a economia brasileira era decorrente da *crise do Estado*.

Abaixo selecionamos os principais aspectos do diagnóstico realizado pela equipe coordenada por Bresser Pereira e as propostas de reformas parcialmente realizadas em decorrência daquela avaliação. Em realidade, o governo que toma posse em 1995, tendo o respaldo do Congresso e apoio na imprensa (que contribuiu ativamente na divulgação de propagandas que reforçavam a ideologia neoliberal, já bastante hegemônica na sociedade brasileira), tem nas reformas do Estado parte do projeto de implementação de uma intervenção pública neoliberal no país.

Na ótica do governo havia dois grandes campos a serem reformados: o da estrutura do Estado e o do funcionalismo público que estava em descompasso com o mercado de trabalho do setor privado. Defendendo o Decreto-Lei nº 200, de 1967, o ministro fazia a ressalva que o objetivo da modernização do Estado havia fracassado.¹³⁰

Seguindo aquela avaliação, a natureza da crise do Estado era fiscal e ela havia se desenvolvido em decorrência das forças “burocráticas” e “populistas” que haviam saído vitoriosas da Constituinte.¹³¹ As origens daquelas forças residiam no “patrimonialismo” que sucedeu o “coronelismo” ao longo do século XX.

Porém, a “transição democrática” não havia apresentado “boas perspectivas” de reforma. “Havia [...] uma espécie de euforia democrático-populista. Uma ideia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 274). Aquele novo retrocesso era posterior ao regime militar. Ele impedia que o Estado se modernizasse e concentrasse sua *intervenção* nos setores que devem caber exclusivamente ao Estado e na *regulação* aos

¹²⁹ “Seu novo papel [*do Estado*] é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 269).

¹³⁰ “Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 274). Porém, “[...] o retrocesso burocrático ocorrido em 1988 não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. [...] Na verdade, o retrocesso foi o resultado, em primeiro lugar de uma visão equivocada por parte das forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 275). E qual era essa visão equivocada por parte daquelas “forças democráticas”? De que a máquina estatal não poderia ser desmontada, pois isso implicava a perda do poder das elites patrimonialistas que se sustentavam na máquina pública.

¹³¹ “Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 270).

setores que poderiam ser administrados pelo que ficaria conhecido a partir de então como “Organizações Sociais”.¹³²

Outro ponto que corrobora o diagnóstico do governo à época é que a folha de pagamento dos funcionários públicos era muito alta em alguns setores, diferentemente da imagem criada e difundida na sociedade de que a “remuneração dos serviços públicos era baixa”.

Existe no país uma crença generalizada de que a remuneração dos serviços públicos é baixa. A verdade não é essa. Ela é baixa para alguns setores, alta para outros. [...] enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os funcionários menos qualificados do setor público (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, digitação, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente maior do que no setor privado. Dessa forma, o setor público corrige o forte desnivelamento entre os altos ordenados e os baixos salários do setor privado, um desnivelamento que explica boa parte da alta concentração de renda existente no país, em contrapartida, o faz criando outra distorção: a incomunicabilidade entre os mercados público e privado de trabalho (BRESSER PEREIRA, 1995, pp. 277-278).

A partir destes diagnósticos o governo propôs a seguinte reforma:

Quadro 6: Proposta de Reforma do Estado de Bresser Pereira						
	Formas de Propriedade			Forma de Administração		Instituições Estratégicas
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo Estratégico (Legislativo, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios)						Carreiras e Concursos
Atividades Exclusivas (Segurança Pública, Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade Social Básica)						Agências Executivas
Serviços Não Exclusivos (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus)	Publicização → 					Organizações Sociais
Produção para o Mercado (Empresas Estatais)	Privatização → 					Empresas Privadas

Fonte: Bresser Pereira (1995, p. 284).

Neste esquema, pode-se notar uma abrupta reestruturação do Estado. Esta divisão que levava em conta dois critérios: a forma de propriedade e a forma de administração (gestão). Visava reduzir o tamanho do Estado e os custos dele para o “conjunto da

¹³² Ao longo da década de 1990 e 2000 ficariam conhecidas como Organizações Não Governamentais (ONGs). Entidades privadas, mas não voltadas à obtenção de lucro.

sociedade”. Na prática, porém, visava desonerar os grandes empresários de impostos que, depois de circularem pelo sistema de contas públicas do Estado, acabavam não retornando de maneira direta para sua contabilidade. Ou seja, o Estado não contribuía diretamente para a reprodução dos grandes capitais particulares, ao não criar uma infraestrutura adequada de escoamento de mercadorias e serviços, que seria possível se fosse mantido baixas taxas de juros ou se não fossem custeados serviços sociais (como a Previdência) previstos na Constituição de 1988.

Na visão do governo, este conjunto de entraves dificultava a ação do “empresário brasileiro”. Porém, o foco daquela reestruturação eram os grandes empresários associados ao capital externo, em particular, os capitais de comportamento especulativos. Abaixo transcrevemos a divisão de cada um destes setores e do que eram compostos.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, no nível federal, pelo presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais, encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. No nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas do Estado são aquelas em que o ‘poder de Estado’, ou seja, o poder de legislar e tributar, é exercido. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado por meio da cobrança dos serviços.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado pelas empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 283).

Como se pode notar pelo esquema acima, a única esfera que deveria permanecer exclusivamente estatal era o “núcleo estratégico”. Mesmo assim sua administração apenas parcialmente deveria manter-se estatal (“burocrática”).

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais – aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) – um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. [...] As entidades executoras serão, respectivamente, as ‘agências executivas’, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as ‘organizações sociais’ no setor dos serviços não-exclusivos de Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 284).

Já as atividades que passariam a ser administradas pelas “agências executoras” teriam um dirigente nomeado pelo respectivo ministro da área onde atua com o qual seria

negociado o contrato de gestão. Este dirigente teria “ampla liberdade” para gerir o orçamento, podendo ampliar ou reduzir o número de seus funcionários de acordo com a avaliação que fosse feita. Poderia ampliar ou reduzir o patrimônio de suas agências ficando submetido aos “princípios gerais de licitação”.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio de subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, não será nem o Estado liberal, que se aproxima do mínimo, do século XIX, nem o Estado executor do século XX: deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, que garanta o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem condições de realizar (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 285).

No plano do discurso, as propostas apresentadas pelo ministro tentavam se distanciar tanto de um modelo de Estado tido como “liberal”, quanto de outro tido como “executor”. Porém, na prática, o que se assistiu foi a um desmonte dos aparelhos de Estado de *natureza liberal*. Particularmente este desmonte se caracterizou pela privatização das empresas estatais (boa parte delas de empresas produtivas ligadas à industrialização das commodities).¹³³

Para respaldar juridicamente aquele plano, propunha-se a criação de uma nova forma de propriedade que, ao mesmo tempo em que liberava instituições dos aparatos do Estado, não seriam consideradas instituições privadas, do ponto de vista formal. Vejamos.

No capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere – a propriedade privada e a pública –, mas três: 1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); 2) a propriedade pública estatal; e 3) a propriedade pública não-estatal. Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo que o estatal [...] (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 285).

Esta ideia de um “público não estatal” não é, contudo, nova. De fato, já existe esta “figura jurídica” nas modernas sociedades capitalistas desde o início do século XX. Contudo, o que é novo é a utilização dela para sustentar a reforma realizada à época. A justificativa para ela, como vimos, era a de que a “crise fiscal do Estado” foi a causa da recessão prolongada da década anterior.

¹³³ Os setores da mineração e petroquímico representaram 31% do conjunto das empresas estatais privatizadas no primeiro mandato de FHC, até o final de 1998 (BIONDI, 1999).

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia (BRESSER PEREIRA, 1995, pp. 285-286).

Por trás daquele diagnóstico e daquelas propostas que, em alguns momentos, do ponto de vista do discurso ganha tons socialdemocratas, está o receituário neoliberal, como se pode notar neste trecho acima. A partir da proposição da divisão do Estado em quatro esferas, abria-se o caminho para que a última destas esferas, a das “atividades com produção para o mercado”, fosse privatizada.

Mas o que fazer quanto ao aparato que compunha a terceira esfera, a dos “serviços não exclusivos” do Estado (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus) que tomavam muitos recursos do orçamento e não contribuía para a acumulação de capital? Privatizá-las?

Se a intervenção pública tem como finalidade última dar legitimidade ao regime político, a privatização aberta de parte dos serviços que, do ponto de vista constitucional, são tidos como “essenciais”, reduz muito a capacidade de a intervenção pública manter a legitimidade do regime político. Legitimidade que se encontrava abalada desde o impeachment de Collor.

Assim, combinou-se a proposta de privatização daqueles serviços, mas sem que fosse dado este nome. Ou seja, com um disfarce ideológico. E, por acréscimo, ainda se afirmava que com a propriedade pública não-estatal se poderia “facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia”. Assim, esta proposta ficava da seguinte maneira:

No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado será materializado na cobrança dos serviços. Desta forma, a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo em

que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil¹³⁴ (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 286).

Este setor dos “serviços não-exclusivos do Estado” passou a contar com Organizações Sociais (que mais tarde receberiam outra denominação e outra figura jurídica: Organizações Não-Governamentais). Parte delas, ainda que a forma jurídica e o nome fossem distintos, nada mais eram que extensões de grandes empresas. Ou seja, eram o próprio mercado administrando, diretamente, o que antes era estatal. Surgiram dezenas de fundações que passaram a administrar hospitais e algumas funções no interior de universidades públicas. Escolas privadas passaram a receber a denominação de Fundações (Organizações Sociais) para não sofrer a mesma tributação que uma empresa privada.

Assim, o que ocorreu desde o surgimento daquela proposta, pouco depois aprovada, foi um processo de privatização de serviços essenciais para a reprodução da classe trabalhadora (em seus distintos níveis) sob o discurso (e a justificativa política) de que assim se estava ampliando a democracia.

Quanto à constituição de conselhos administrativos contando com a participação da sociedade civil, uma série de grupos políticos passou a ingressar nas cadeiras destes conselhos, junto de membro ligados às grandes empresas privadas.

O segundo campo no qual se avaliava como “urgente” que fosse reformado era o do mercado de trabalho do funcionalismo público. Baseando-se no fato de que parte do funcionalismo público recebia altos salários, o ministério coordenado por Bresser Pereira propôs uma profunda reestruturação. O diagnóstico neste caso era o seguinte:

Existe no país uma crença generalizada de que a remuneração dos serviços públicos é baixa. A verdade não é essa. Ela é baixa para alguns setores, alta para outros. [...] enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os funcionários menos qualificados do setor público (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, digitação, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente maior do que no setor privado. Dessa forma o setor público corrige o forte desnivelamento existente entre os altos ordenados e os baixos salários do setor privado, um desnivelamento que explica boa parte da alta concentração de renda existente no país, mas, em contrapartida, o faz criando outra distorção: a incomunicabilidade entre os mercados público e privado de trabalho (BRESSER PEREIRA, 1995, pp. 277-278).

¹³⁴ Não convém aqui retomar as imprecisões do uso do termo, por exemplo, “sociedade civil”. Cabe apenas destacar que a larga utilização dele, de maneira imprecisa e, por vezes, contraditória, foi bastante difundida à época, seja no debate político e teórico e mesmo na imprensa. A larga utilização do termo fundava-se na perspectiva filosófica liberal que entendia *sociedade civil* como o “*não-estado*”, ou seja: tudo o que não estivesse no Estado ou sob seu controle poderia ser compreendido como sociedade civil. Ideia que difere enormemente da concepção de Gramsci.

Se neste ponto avaliava-se que os maiores salários para as funções menos especializadas eram altos no setor público, gerando uma “incomunicabilidade” entre os setores, deve-se acrescentar que,

Por outro lado, internamente ao serviço público federal, encontramos também enormes disparidades entre as remunerações dentro do Estado: funcionários com qualificações muito semelhantes, que realizam tarefas parecidas, não obstante, recebem remunerações muito diferentes. Estas distorções internas tiveram origem no regime militar, quando o serviço público foi relegado a segundo plano e a burocracia do Estado passou a ser recrutada pelas empresas estatais. A consequência foi uma forte redução dos salários dos servidores estatutários, que até hoje se reflete na baixa remuneração dos participantes no Plano de Classificação de Cargos, que então pretendia ser o sistema universal de carreira e remuneração dos servidores federais (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 278).

Assim, o Legislativo e o Judiciário, tornaram-se “autônomos” do ponto de vista administrativo a partir da Constituição de 1988. Passaram a manter altas remunerações “independentes” do restante de funcionários do Executivo. E, mesmo no Executivo, as “categorias tradicionalmente mais poderosas” passaram a receber gratificações de “produtividade” que, em suma, mantinham estes setores com altos salários, sem que fosse necessário aumentar a remuneração do conjunto do funcionalismo de nível superior (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 279).

Até aqui o ministro avaliava que estes altos salários das categorias mais poderosas como, “até certo ponto”, medidas “necessárias” para que o Estado recrutasse os melhores profissionais para os setores estratégicos do Estado.

Outro ponto se somava aos anteriores naquela avaliação. Como o serviço público foi criando seus próprios mecanismos para que a remuneração média dos servidores não ficasse defasada, a partir de 1988, os concursos públicos foram praticamente extintos. O número de servidores chegou mesmo a diminuir. E nas empresas estatais esta queda foi mais acentuada.

Tabela 8: Servidores Públicos Federais (1988-1995)

	Civis Estatutários ¹³⁵	União ¹³⁶
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.448.608
1990	628.305	1.338.155
1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	583.020	1.197.460
1995	567.689	

Fonte: Bresser Pereira (1995, p. 28).

Assim, a raiz do problema do peso da folha de pagamento dos funcionários públicos encontrava-se no aumento salarial que se inicia a partir de 1993 e no “custo crescente dos servidores inativos”.

O elevado valor das aposentadorias, mais altas do que o último salário da atividade em quase 20%, quando em outros países os proventos da aposentadoria variam em torno de 70% do último salário, e o fato de os servidores poderem se aposentar muito cedo levaram a uma explosão do custo dos inativos (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 281).

Entre as aposentadorias mais “custosas” encontravam-se justamente a dos servidores do Legislativo e do Judiciário, ultrapassando em 21,7 e 20,4 vezes, respectivamente, o valor de aposentadoria média dos beneficiários do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social).

Tabela 9: Aposentadorias (1988-1995)

	Em salários mínimos	Veze
INSS	1,7	1
Executivo (civis)	14	8,25
Legislativo	36,8	21,7
Judiciário	34,7	20,4

Fonte: Bresser Pereira (1995, p. 282).

Assim, a proposta apresentada foi a de um “ajuste fiscal” com a reforma do “aparelho do Estado e do seu pessoal”.

O ajuste fiscal será realizado principalmente com a exoneração de funcionários por excesso de quadros, com a definição clara de teto remuneratório para os servidores e com a modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da

¹³⁵ “Civis da Administração direta (Poder Executivo), Autarquias e Fundações”.

¹³⁶ “Inclui, além dos civis estatutários, os funcionários das empresas estatais”

aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros, que provavelmente será muito usada, será o desenvolvimento de sistemas de exoneração ou desligamento voluntário. Nestes sistemas, os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento para a vida privada. Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, um número substancial de servidores apresentar-se-á (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 282).

Das três medidas apresentadas, a única que não foi implementada à época foi o aumento do tempo de serviço para a aposentadoria dos servidores.¹³⁷ As outras duas propostas, aprovadas à época, foram: “a definição clara de teto remuneratório para os servidores e com a modificação do sistema de aposentadorias” e tornar o “valor da aposentadoria proporcional à contribuição”.

A modificação do sistema de aposentadorias dos servidores públicos implicou em sua capitalização e financeirização com o surgimento de inúmeros planos de previdência privada e fundos de pensão com capital aberto nos mercados financeiros. Ambas, contudo, tiveram de contar com a mudança constitucional. A “mais importante das reformas” previstas, de acordo com o ministro.

A reforma mais importante, porque dela depende a maioria das outras, é naturalmente a constitucional. Além de seu significado administrativo, ela tem um conteúdo político evidente. À medida que suas principais propostas – a flexibilização da estabilidade, o fim do regime jurídico único, o fim da isonomia como preceito constitucional, o reforço dos tetos salariais, a definição de um sistema de remuneração mais claro, a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes – sejam aprovados, não apenas se abre espaço para a administração pública gerencial, mas também a sociedade e seus representantes políticos sinalizam seu compromisso com uma administração pública renovada, com um novo Estado moderno e eficiente (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 287).

A viabilização da reforma constitucional abria caminho, nesta visão para os projetos de longo prazo que o governo vislumbrava: 1) descentralização dos serviços

¹³⁷ Esta medida acaba de ser apresentada pelo atual governo e encontra-se na Câmara dos Deputados, ainda sem número de registro. (Cf.: <<https://www.conjur.com.br/dl/leia-pec-estabelece-reforma-previdencia.pdf>>. Acesso em: 08/abril/2018). Estava em debate desde os governos dirigidos pelo PT. Saiu da pauta do Congresso e, parcialmente, do debate na imprensa. Mas retornou com bastante força no governo Temer, que só não trabalhou pela sua aprovação em decorrência do desgaste que tal medida causaria junto a amplos setores da sociedade. Sem legitimidade das eleições e, em fim da gestão, protelou-se para o governo seguinte.

sociais do Estado;¹³⁸ 2) tornar públicas algumas atividades estatais com a criação de “agências executivas”; 3) profissionalização dos servidores públicos.¹³⁹

Pois bem, parte das propostas de reforma apresentadas à época não foi implementada. A não aplicação de todas as propostas nos primeiros anos do governo FHC teve como causa a resistência das organizações dos trabalhadores, principalmente por parte daquelas categorias de servidores que seriam mais diretamente atingidas por aquela privatização disfarçada.¹⁴⁰ A segunda causa para a não aplicação daquelas propostas estava na dificuldade em aprovar um pacote tão grande de medidas no legislativo.

O resultado é que enorme quantidade de universidades, escolas técnicas, hospitais e museus, continuaram sendo estatais. Aquela agenda de reformas teve enorme repercussão na imprensa naqueles anos. Porém, não tendo saído da agenda parlamentar, voltava ao debate na imprensa com outra roupagem e valendo-se de outros discursos. A força das ideias liberais no Brasil pós-plano Real manteve-se muito grande. Isso não significa que a intervenção pública acompanhou o debate na sociedade sempre no mesmo ritmo.

Cabe destacar que, no conjunto, estas reformas visavam “melhorar o ambiente” para os investidores, em particular estrangeiros, nas atividades econômicas do país. Como à época vinculou-se o peso que os serviços públicos tinham para o “desenvolvimento” do país, e sacramentou-se como uma espécie de postulado através da propaganda governamental que a causa da recessão econômica residia na crise fiscal do Estado, o

¹³⁸ “Esta última reforma dar-se-á com a dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, com as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema da previdência. Para isto, a ideia é criar a possibilidade de essas entidades serem transformadas em ‘organizações sociais’” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 292).

¹³⁹ “Já existem carreiras relativamente bem estruturadas de militares, policiais, juízes, promotores, procuradores, fiscais e diplomatas. Não está clara a existência de uma carreira de altos administradores públicos. A ideia é desenvolver essa carreira com base nas carreiras já existentes, criadas no final dos anos 80, de Gestores Governamentais, de Analistas de Finanças e Controle e de Analistas do Orçamento” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 293).

¹⁴⁰ Como se pode notar na própria avaliação imediata do Ministro às primeiras mobilizações contrárias à inserção de “Organizações Sociais” para administração de parte dos órgãos sob controle das universidades federais: “No nível federal, em relação às organizações sociais, tornou-se claro, desde meados de 1995, que não seria possível implantá-las nas universidades federais, dada a resistência dos professores e funcionários, que identificaram a publicização com um processo de privatização. Na verdade, a resistência à mudança nessa área está ligada à concepção burocrática do Estado brasileiro, ainda prevalecente em nossas elites, segundo a qual certas instituições que prestam serviços fundamentais ao Estado, e por ele são pagas, como é o caso das universidades federais, devem ter o monopólio dos recursos destinados ao ensino e à pesquisa. Enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada, enquanto não houver o amplo entendimento de que quem presta serviço ao Estado deve fazê-lo de forma eficiente e competitiva, será difícil transformar o Estado brasileiro em uma instituição realmente democrática, a serviço dos cidadãos, e não em uma organização a serviço dos funcionários e capitalistas que têm poder suficiente para privatizá-lo (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 294). Ao atacar professores e funcionários de universidades como “elites”, aquele discurso parecia se direcionar contra ao processo de privatização por parte de grandes grupos capitalistas. Contudo, a “publicização” de parte dos serviços “não exclusivos do Estado” que não conseguiu resistir à onda de inserções de fundações e organizações sociais naquelas instituições, outrora estatais (museus, escolas técnicas e centros de pesquisa) pode ser caracterizado como, de fato, um processo de privatização.

ajuste fiscal passou a ser considerado necessário e inevitável. Inclusive pelas frações sociais que mais seriam penalizadas por ele: as massas assalariadas e parte do próprio funcionalismo público que se viu forçado a aderir aos programas de “demissão voluntária” em decorrência das vantagens, em curto prazo, para quem os aderisse.

Portanto, a reforma proposta pelo ministério da “Administração Federal e Reforma do Estado”, no início do governo FHC, visava reformar a própria constituição recentemente aprovada.

A partir disso, pode-se perceber a contradição daquela Constituição com o papel reservado ao país dentro da economia mundial. Paralelamente, pode-se notar, também, a relativa estabilidade que encontrava o regime político que, nem mesmo chegou a implementar a Constituição, já passou a reformá-la regressivamente, sem que, contudo, grandes resistências fossem encontradas, à exceção das resistências localizadas mencionadas acima. Um regime político formalmente democrático encontrava, através de uma intervenção pública neoliberal, enorme legitimidade entre as classes e frações sociais mais afetadas pela ampla liberdade que os maiores capitais particulares passariam a contar desde então.

3. Privatizações

Se existe uma imagem legada pelo governo FHC, além de estar à frente do Plano que reduziu à inflação, esta imagem é do governo que mais privatizou empresas estatais no Brasil. A conotação, positiva ou negativa, que se faz desta imagem dependeu da disputa de narrativa que se fez a partir de então.

Ao longo dos governos petistas, aquelas privatizações passariam a ser vistas como nocivas, pois retirava o poder do Estado na conquista e manutenção da soberania nacional. Somado a este argumento, pairava a revolta dos servidores que foram exonerados e passaram a manter vínculo trabalhista no setor privado. Revolta mesmo entre aqueles que aderiram “voluntariamente” aos programas de “demissão voluntária”. Entre estas parcelas, a propaganda governamental e partidária do PT encontrou bastante eco.

Contudo, em que pese a propaganda realizada durante e posteriormente ao processo de privatizações, fato é que elas continuaram mesmo com os governos petistas. Dentre as inúmeras contradições internas daqueles anos, esta foi uma das mais aberrantes: a distância entre a propaganda governamental (principalmente nos períodos eleitorais, nas

quais ela se intensificava) e a ação governamental que dava continuidade aos aspectos centrais na intervenção pública do governo anterior.

Neste item destacamos o conjunto das principais privatizações de parte considerável das empresas estatais realizadas durante a década de 1990. Dividimos o item em dois subitens. Na primeira destacam-se os aspectos centrais das privatizações no âmbito do PND (Programa Nacional de Desestatização)¹⁴¹ durante os governos Collor e Itamar, ou seja, o foco são as privatizações do período que vai de 1990 a 1994. Na segunda, faz-se o mesmo, mas tendo como foco a continuidade do mesmo programa, já sob o governo FHC.

3.1. Programa Nacional de Desestatização (1990-1994)

O processo de privatizações não se inicia com FHC, nem mesmo com o Plano Real. Elas têm início com a criação do PND, ainda em 1990, no governo Collor. Elas foram a principal estratégia de política econômica para o setor produtivo estatal daquele governo.

A estratégia utilizada (a única, se comparada a tentativas anteriores) foi alinhar o PND às demais medidas anunciadas pelo Ministério da Economia, associando-o a um programa mais amplo, focado no saneamento financeiro do Estado. Assim, o tom liberal que norteou toda a campanha e o discurso de posse marcou também os objetivos do programa de privatização, quais sejam: i) reordenamento estratégico do Estado; ii) redução da dívida pública; iii) retomada de investimentos; iv) modernização da indústria; e v) fortalecimento do mercado de capitais (LANDI, 2010, p. 122).

Landi (2010) divide o Setor Produtivo Estatal (SPE) em três áreas. Esta divisão segue critérios da “herança jurídico-institucional” legada da década de 1980 e do regime militar. O primeiro setor é “livre”, onde está o setor siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. O segundo é o “restrito”, que se refere aos monopólios estatais. E o terceiro é o “fechado”, referente aos serviços públicos.¹⁴²

Como a política de privatizações do PND tornou-se um fim em si mesmo,¹⁴³ e como nos dois últimos setores a privatização de empresas (transferência de propriedade)

¹⁴¹ Programa criado pela lei 8.031/90. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104941/lei-de-privatizacao-de-1990-lei-8031-90>>. Acesso em: 09/abril/2019.

¹⁴² “Registre-se que, nessa época, foram explicitamente incorporados à redação original dos objetivos do PND os seguintes pontos: a) privatização de serviços públicos e de instituições financeiras; e b) a redução do estoque e melhoria no perfil da dívida pública” (LANDI, 2010, p. 120). Porém como se verá logo abaixo, estes setores encontraram dificuldades jurídicas para serem privatizados no governo Collor.

¹⁴³ “[...] o objetivo da privatização acabou se limitando a ser um ajuste fiscal (troca patrimonial) de curto prazo associado a um discurso neoliberal de modernização da economia, tendo sido excluída e/ou abandonada a perspectiva de sua relação com uma política industrial e de crescimento. Nesse sentido, inexistem justificativas econômicas para a escolha deste ou daquele setor” (LANDI, 2010, p. 131).

dependia de revisões constitucionais ou leis complementares, o governo, à época, concentrou-se na primeira área: “livre”.

Dessa forma, a definição da agenda do PND nunca esteve articulada a um projeto maior de reestruturação industrial de longo prazo, nem com uma preocupação explícita de atrair parceiros externos estratégicos, valendo-se do programa para facilitar a inserção do Brasil em um movimento maior de internacionalização de seu capital. Em sua origem, a racionalidade da agenda limitou-se à preocupação de ajuste fiscal, e, portanto, agilidade nos resultados de caixa no curto prazo (LANDI, 2010, p. 131).

Tentou-se realizar revisões constitucionais durante 1990 e 1991, porém o governo não obteve êxito. O artigo 177 da Constituição¹⁴⁴ brasileira que trata dos monopólios da União voltou ao debate na sociedade e no Congresso àquela época, porém, apesar do esforço do ministro da Fazenda de Collor, Ciro Gomes, em encaminhar as alterações constitucionais, elas só foram aprovadas em 1995, já no governo FHC.

Com tantas restrições iniciais, o PND acabou por registrar tímidos resultados durante as gestões Collor/Itamar, contabilizando US\$ 11,874 bilhões, dos quais US\$ 8,608 bilhões com a receita das vendas e US\$ 3,266 bilhões com as dívidas transferidas. Esse total, realizado entre 1990 e 1994, inclui a alienação de 33 empresas, sendo 18 controladas e 15 participações minoritárias da Petroquisa e Petrofértil, além da realização de oito leilões de participações minoritárias no âmbito do Decreto n. 1068/94¹⁴⁵ (LANDI, 2010, p. 133).

Assim, ainda que as privatizações tenham se iniciado no governo Collor (tendo continuidade no governo Itamar) elas só se articularam a uma política macroeconômica mais ampla no governo FHC, como veremos abaixo.

¹⁴⁴ O artigo 177 sem as alterações de 1995, em sua origem como aprovado na Constituição de 1988 estava da seguinte forma: “**Constituem monopólio da União:** I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. **§ 1º** A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei. **§ 2º** A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I – a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II – as condições de contratação; III – a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União. **§ 3º** A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. **§ 4º** A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: I – a alíquota da contribuição poderá ser: a) diferenciada por produto ou uso; b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b; II – os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes”.” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016). Disponível em:

<http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_177_.asp>. Acesso em: 09/abril/2019.

¹⁴⁵ Decreto que incluía na lei 8.031/90, lei que instituiu o PND, a possibilidade de que fossem também privatizadas quaisquer “[...] fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades controladas, direta e indiretamente, pela União” (Presidência da República, 1994). Disponível em: <<https://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109468/decreto-1068-94>>. Acesso em 09/abril/2019.

3.2.Privatizações (1995-2002)¹⁴⁶

No governo FHC as privatizações tornam-se parte do novo arranjo macroeconômico iniciado com o Plano Real e que além, de promover a abertura comercial, articula-a a uma tentativa de reajustar as contas externas a partir da tentativa (fracassada) de reduzir o estoque da dívida pública.

Em 1994, com a implementação do Plano Real, o movimento de recuperação tarifária e o fortalecimento do PND, com a previsão de abertura ao capital privado de setores da infraestrutura nacional, alinham-se a outros pilares das recomendações do Consenso de Washington, quais sejam: liberalização do mercado e austeridade fiscal. Ademais, a conjugação da apreciação cambial com a abertura comercial, uma das bases de sustentação desse plano de estabilização, se, por um lado, permitiu o uso da âncora cambial no controle da inflação, em razão da severa concorrência externa daí resultante, de outro, esteve associada à deterioração das contas externas do Brasil, principalmente na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (LANDI, 2010, p. 120).

Durante a década de 1980 o país tinha conseguido manter superávits comerciais para pagar os juros da dívida pública que, depois do arranjo que sustentou o Plano Real, reverteu-se em seguidos déficits. O Real apoiava-se, como um dos seus pilares em sua primeira fase, na abertura comercial. Como vimos, a abertura comercial deveria gerar um choque de competitividade nas empresas nacionais. Este “choque de competitividade” imaginava-se reduzir os preços no mercado interno.

Assim, a política comercial adequava-se à apreciação do câmbio. O resultado desta política é que as importações superaram as exportações, principalmente depois de 1994. Vejamos:

¹⁴⁶ As privatizações durante os governos FHC não ficaram restritas no âmbito do PND. Fora do programa foram privatizados bancos estaduais, além dos leilões no âmbito do Decreto 1.068/94 e das ofertas públicas das ações da Petrobrás e da Vale, do setor de telecomunicações, além de programas estaduais de desestatização. Ver nota de rodapé nº 40.

Tabela 10: Principais resultados do balanço de pagamentos do Brasil (1984-1998)

Ano	Balança Comercial	Serviços e rendas (líquidos)	Transações Correntes	Conta de Capital e Financeira	Superávit ou Déficit (resultado)
1984	13.090	-12.834	256	6.529	7.188
1985	12.486	-12.734	-248	197	-456
1986	8.304	-13.627	-5.323	1.432	-3.835
1987	11.173	-12.611	-1.438	3.259	1.015
1988	19.184	-15.004	4.180	-2.098	1.249
1989	16.119	-15.088	1.031	629	885
1990	10.752	-14.536	-3.784	4.592	480
1991	10.580	-11.988	-1.408	163	-370
1992	15.239	-9.130	6.109	9.947	14.670
1993	13.299	-13.975	-676	10.495	8.708
1994	10.466	-12.278	-1.812	8.692	7.214
1995	-3.466	-14.919	-18.385	29.095	12.917
1996	-5.599	-17.904	-23.503	33.968	8.665
1997	-6.753	-23.699	-30.452	25.800	-7.907
1998	-6.575	-26.841	-33.416	29.702	-7.970

Fonte: Landi (2010, p. 120-121). Adaptado.

Em US\$ milhões

Como se pode notar, até o fim do primeiro governo FHC, a fixação de juros altos, a partir do Plano Real, atraiu capital de comportamento especulativo ao Brasil, revertendo o saldo negativo da balança de pagamentos. Mesmo assim, nos momentos em que o balanço de pagamentos apresentava resultado positivo, isso ocorria em decorrência da entrada deste tipo de capital. A abertura comercial, ao provocar o aumento das importações (em decorrência do câmbio sobrevalorizado), contribuía ainda mais para que o resultado da balança de pagamentos fosse negativo. O que, por sua vez, em uma política de curto prazo, fazia com que as autoridades monetárias mantivessem ou até subissem a taxa de juros.

A saída encontrada, além da fundamentação filosófica de matriz liberal de que o Estado deveria retirar-se das atividades produtivas, foi vender ativos públicos para atrair capitalistas estrangeiros para o mercado financeiro nacional.¹⁴⁷ Durante o primeiro

¹⁴⁷ “Nesse contexto, as autoridades econômicas passam a apostar cada vez mais na venda de ativos públicos como forma de atrair investidores estrangeiros. Essa estratégia permitiria viabilizar a entrada de recursos externos, necessária para contrabalançar o agravamento do déficit comercial brasileiro, também minimizando, no curto prazo, eventuais movimentos decorrentes da volatilidade do mercado de capitais” (LANDI, 2010, p. 121).

governo FHC, ao todo, foram privatizadas quarenta e oito (48) empresas estatais federais ou estaduais.

Abaixo reproduzimos a relação das empresas privatizadas de acordo com o preço no momento da venda:

Tabela 11: Empresas Privatizadas (1995-1998)

Empresa	Preço de venda em US\$	Empresa	Preço de venda em US\$
Telesp	4,96 bilhões	Açominas	600 milhões
Vale do Rio Doce	3,13 bilhões	Cosipa	590 milhões
Telesp Celular	3,07 bilhões	CERJ (RJ, energia)	590 milhões
CPFL (SP, energia)	3,01 bilhões	Enersul	570 milhões
Tele Norte Leste	2,94 bilhões	Energipe (SE, energia)	520 milhões
Light (RJ, distribuidora)	2,35 bilhões	Acesita (siderurgia)	460 milhões
Embratel	2,27 bilhões	Tele Centro Oeste Celular	440 milhões
Usiminas	1,94 bilhões	CEG	430 milhões
Eletropaulo Metrop. (SP, energia)	1,77 bilhões	Tele Leste Celular	430 milhões
Tele Centro Sul	1,77 bilhões	Escelsa (ES, energia)	430 milhões
Coelba (BA, energia)	1,60 bilhões	Cemat (MT, energia)	350 milhões
CEEE (RS, energia)	1,48 bilhões	Rede Ferroviária-Centro Leste	320 milhões
CSN	1,49 bilhões	Banerj	290 milhões
CEEE-Centro Oeste (energia)	1,37 bilhões	PQU (petroquímica)	290 milhões
Tele Sudeste Celular	1,36 bilhões	Metrô RJ	260 milhões
Cemig (MG, energia)	1,05 bilhões	Copene (petroquímica)	270 milhões
Copesul (petroquímica)	861 milhões	Porto de Santos-Terminal	251 milhões
Rede Ferroviária Federal-Sudeste	870 milhões	Banco Meridional	240 milhões
Telemig Celular	750 milhões	Petroflex	230 milhões
Cachoeira Dourada (GO, energia)	710 milhões	Rede Ferroviária-Sul	210 milhões
Tele Celular Sul	700 milhões	Ultrafértil	205 milhões
CRT (RS, telecomunicações)	660 milhões	Embraer (indústria aeronáutica)	190 milhões
Tele Nordeste Celular	660 milhões	Fosfértil	180 milhões
Cosern (RN, energia)	600 milhões	Salgema (petroquímica)	140 milhões

Fonte: Biondi (1999, p. 41)

Somadas ao conjunto de privatizações do segundo mandato (1999-2002) que foi menor, tanto em termos de empresas, autarquias e empresas em que o Estado tinha participação acionária, número que foi menor que o do primeiro mandato, os principais resultados obtidos com as privatizações não atingiram seus objetivos.

Nos governos Collor e Itamar, o total de receitas advindas das privatizações foi de 11.874 bilhões de dólares. Deste montante 8.608 bilhões referiam-se à venda dos ativos da empresa estatal propriamente (receita de venda) e 3.266 bilhões referiam-se a dívidas

transferidas. Já nos governos FHC, o total de receitas advindas das privatizações somava 93.739 bilhões de dólares, dos quais 78.928 bilhões referia-se à venda dos ativos das empresas e 14.810 de bilhões às dívidas transferidas (LANDI, 2010, p. 143).¹⁴⁸ A tabela abaixo apresenta os resultados das privatizações nos governos FHC.

Tabela 12: Resultados Consolidados (vendas e dívidas transferidas) das Privatizações (1995-2002)

Ano	PROGRAMAS NACIONAIS						Programas estaduais			Totais gerais		
	PND e outras alienações governo federal			Telecomunicações								
	Vendas	Dívidas Transf.	Total	Vendas	Dívidas Transf.	Total	Vendas	Dívidas Transf.	Total	Vendas	Dívidas Transf.	Total
1995	1.003	625	1.628	-	-	0	-	-	0	1.003	625	1.628
1996	4.080	669	4.749	-	-	0	1.289	481	1.770	5.369	1.150	6.519
1997	4.265	3.559	7.824	4.737	-	4.737	13.734	1.382	15.116	22.733	4.941	27.674
1998	1.655	1.082	2.737	21.823	2.125	23.948	7.497	3.360	10.857	30.975	6.567	37.542
1999	133	-	133	421	-	421	2.648	1.238	3.886	3.202	1.238	4.440
2000	7.670	-	7.670	-	-	0	2.566	289	2.855	10.236	289	10.525
2001	1.090	-	1.090	1.815	-	1.815	30	-	30	2.935	-	2.935
2002	1.977	-	1.977	259	-	259	239	-	239	2.475	-	2.475
TOTAL	21.873	5.935	27.808	29.055	2.125	31.180	28.003	6.750	34.753	78.928	14.810	93.738

Fonte: Landi (2010, 145)

Em US\$ milhões

Como se pode notar, os dois últimos anos do primeiro governo FHC (1997-1998) foram os anos em que o maior número de empresas foi privatizado e no qual se obteve as maiores receitas somando-se o conjunto das formas de transferência para o setor privado das antigas empresas estatais (a transferência de propriedade, ou simplesmente, venda das empresas, transferência de dívidas ao setor privado, e leilões das participações minoritárias referentes ao Decreto 1.068/94). Neste período é que ocorreram as principais privatizações das empresas dos setores Elétrico e de Telecomunicações. Estes dois setores, no conjunto das formas de privatização, representaram uma receita de US\$ 65,2 bilhões.

O setor que mais teve empresas privatizadas foi o de Telecomunicações, seguido pelo setor Elétrico, pela Mineração, pelo setor Financeiro e pelo setor de Petróleo, de

¹⁴⁸ “É importante ressaltar que o valor das receitas de venda do processo de privatização no período 1995-2002 contabiliza não apenas os resultados decorrentes das alienações realizadas no âmbito do PND, mas também as transferências ao setor privado das operações referentes aos bancos federalizados, os leilões de participações minoritárias no âmbito do Decreto n. 1.068/94, as ofertas públicas de ações da Petrobras e da Vale, o setor de comunicações, além dos programas estaduais de desestatização. Essa mesma observação vale para as respectivas dívidas transferidas por esse conjunto de operações” (LANDI, 2010, p. 144).

Transportes, Gás e Saneamento, Petroquímico, Portuário e de Informática. A maior parte das empresas privatizadas eram empresas que integravam o setor de infraestrutura do país. Vejamos:

Resultado por setores privatizados (1995-2002)	
Setor	Participação
Telecomunicações	35,0%
Elétrico	31,8%
Mineração	9,4%
Financeiro	6,8%
Petróleo	5,2%
Transporte	2,5%
Gás/Saneamento	2,3%
Petroquímica	2,0%
Portuário	0,4%
Informática	0,1%
Partic. Minoritária Diversos	5,0%

Fonte: Landi (2010, p. 147). Elaboração própria

Parte das empresas privatizadas compunha o Setor Produtivo Estatal brasileiro que, de acordo com as propostas de reforma do Estado apresentadas por Bresser Pereira, integrava o quarto setor do Estado, o das atividades com “produção para o mercado”. Porém, estas empresas formavam a precária rede de infraestrutura criada durante o período de desenvolvimento baseado *nas substituições de importações* e que servia tanto ao consumo produtivo quanto ao consumo privado.¹⁴⁹

Estas empresas haviam sido criadas, basicamente, em dois governos. O primeiro, durante o Estado-Novo. O segundo, na década de 1950, durante o último governo Vargas (1950-1954) e no governo Juscelino Kubitschek (1955-1960). Em ambos os períodos, o *nível político da ideologia* que sustentava aqueles governos era o nacional desenvolvimento.¹⁵⁰

No primeiro ciclo, como vimos no terceiro capítulo da tese, pela intervenção estatal, o Brasil transitava de uma economia agrário-exportadora, para uma economia semi-industrializada. Aquele tipo de intervenção visava criar maiores condições para que o capital em geral pudesse se reproduzir no país. Em momento pouco anterior, no México,

¹⁴⁹ Consumo produtivo refere-se ao consumo das empresas. E consumo privado refere-se ao consumo das famílias.

¹⁵⁰ Ver nota de rodapé nº 91.

e pouco posterior, na Argentina, a intervenção estatal operava uma transição na estrutura produtiva daqueles países. O nacional-desenvolvimentismo foi a ideologia que melhor orientou aquele tipo de intervenção.

As empresas estatais criadas concentravam-se nos setores de produção de bens de consumo de capital. Sem uma infraestrutura nacional que pudesse atender aos capitais particulares que passaram a migrar para o país, não seria possível operar aquela transição para o uma economia semi-industrializada.

No segundo ciclo, na década de 1950, o Brasil passa a criar empresas estatais no setor produtivo e ampliou sua infraestrutura (malha viária, rede de portos, petróleo e energia elétrica). Naquele período, a ideologia nacional desenvolvimentista já está mais madura, e é respaldada, do ponto de vista teórico e político, por organismos multilaterais, tal como a criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) órgão vinculado à ONU (Organização das Nações Unidas). Tanto a CEPAL quanto a ONU foram criadas no cenário imediatamente posterior ao término da Segunda Guerra Mundial.

Naquele período, o padrão de acumulação capitalista é o que designamos por keynesiano-fordista. O eixo central da acumulação era o setor produtivo. Enquanto os Estados imperialistas intensificaram o investimento estatal e privado no setor tecnológico, os países que ocupavam uma posição dependente (ainda que intermediária), tais como o Brasil, operaram uma intervenção estatal que se adaptou ao desenvolvimento bastante acelerado das forças produtivas das economias imperialistas.

Assim, os capitais particulares daquelas nações, ao expandir-se para fora de suas fronteiras, buscaram os países onde já existia (ou estava em fase inicial de desenvolvimento) uma infraestrutura que fosse capaz de fornecer matérias primas, em que o custo da força de trabalho fosse baixo e onde existia uma rede de transportes na qual se poderia aumentar o ciclo de rotação do capital.

No padrão de acumulação da financeirização aquele cenário havia desaparecido. O capitalismo vivendo uma fase de estagnação (e em alguns momentos de contração)¹⁵¹

¹⁵¹ “A acumulação de capital sempre comportou ao mesmo tempo uma dimensão construtiva e criadora e outras dimensões destrutivas. Como todo sistema vivo, o capitalismo é baseado nessa própria contradição interna. Como todo sistema vivo, o seu destino não é perpetuar-se infinitamente e para a eternidade. Como todo sistema vivo, chega um momento a partir do qual as forças destrutivas, que estão associadas à continuidade de sua reprodução, triunfam sobre aquelas que asseguram a sua legitimidade, pela sua dimensão positiva e construtiva. Nós chegamos a esse momento: a continuidade da acumulação, no contexto das relações sociais próprias ao capitalismo e naquele do imperialismo que lhe é indissociável, com base nas novas tecnologias, implica um verdadeiro genocídio. A metade ou mais da humanidade é “inútil”. Esses não podem mais ser “integrados” (que sejam como fornecedores de força de

de suas forças produtivas, não tem mais por que manter sob o controle do Estado um parque produtivo que na metade do século XX havia sido necessário. Para garantir as melhores condições de reprodução do *capital em geral*, em uma fase em que o eixo central da acumulação capitalista é a produção e reprodução de capital fictício, a intervenção estatal procurou desmontar aquele parque produtivo. Como vimos este tipo de intervenção ocorreu no Brasil, com algum atraso. No primeiro mandato FHC “corria-se contra o tempo” para tirar aquele atraso.

Começando com a alienação das empresas estatais siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes, o PND tornou-se, no início dos anos 1990, uma das peças fundamentais para a consolidação de uma nova estratégia de atuação do Estado brasileiro. Aos poucos, o Estado empreendedor, que impulsionou o processo de desenvolvimento econômico nacional, passa a se adequar ao padrão de Estado fiscalizador/regulador, presente na nova ordem mundial. Essa mudança casa-se perfeitamente com as demais transformações em curso no Brasil, em decorrência da orientação neoliberal que assume a política econômica nacional nesse período (LANDI, 2010, p. 120).

A privatização de parte considerável do parque produtivo estatal foi apenas uma das formas como operou a intervenção pública pós-Plano Real. O neoliberalismo articulou uma série de máximas que, em seu nível filosófico, apoiava-se na ideia de que os indivíduos devem ter a plena liberdade para modificar seus destinos. E que para alcançar esta liberdade era necessário que forças “externas” tais como o Estado e os governos não “atrapalhassem” seu pleno desenvolvimento. Foi neste sentido que o governo FHC aplicou uma política fiscal que se fundamentava naquela filosofia individualista que buscava, num plano abstrato, retirar dos cidadãos o “peso” do Estado.

Como não poderia ser diferente, esta política fiscal era bastante restritiva e reduzia enormemente o investimento público como veremos no próximo item. Por outro lado, ainda que no campo da justificativa política fosse esta a explicação do governo, as despesas governamentais não deixaram de honrar os contratos firmados junto às organizações multilaterais, em particular com o FMI. Nestes compromissos estava a garantia que o país assumia em manter superávits primários da ordem de 3,5% do PIB a partir de 1999, primeiro ano do segundo mandato de FHC.

trabalho explorada), eles são destinados a serem “excluídos”. Doravante, o capitalismo exclui mais do que ele pode integrar em uma escala e proporções gigantescas. O capitalismo esgotou o seu tempo. Longe de permitir a utilização do potencial que o progresso da ciência e da tecnologia permitirá em princípio (precisamente essa “sociedade em rede” que não existe, ou mais precisamente, que só existe sob aspectos deformados impostos pela dominação do capital), longe de permitir a aceleração do desenvolvimento sob formas apropriadas na periferia, o capitalismo imperialista anula esses potenciais de emancipação” (AMIN, 2002). Também Cf: (BEINSTEIN, 2001).

Ainda que o compromisso fosse firmado apenas naquele momento, nos governos anteriores o país já vinha mantendo uma política fiscal bastante dura que pode ser caracterizada como a de um “ajuste fiscal permanente”, fundamentalmente a partir da década de 1990. Para justificar e compreender estas afirmações, a partir de agora, iremos analisar a Execução Orçamentária do governo FHC.

4. Execução Orçamentária

Para se compreender como a intervenção pública foi operada a partir do Plano Real, do ponto de vista dos gastos realizados pelos sucessivos governos, utilizamos os dados apresentados na Execução Orçamentária:

A execução orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente, por estarem atreladas uma a outra. Havendo orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se poderá gastá-lo, se não houver a disponibilidade orçamentária. Em consequência, pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual – LOA. Já a execução financeira, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento (TESOURO NACIONAL, SIAFI, s.d.).

Deve-se destacar também que as receitas que compõem o Orçamento Público são estimadas pelo governo. Assim, durante o ano em exercício, o movimento da arrecadação tributária pode não corresponder ao que se estimou comprometendo a realização dos gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Como estes gastos (despesas) são previstos em lei, quando não ocorre disponibilidade *financeira* de recursos, o governo emite, através do Tesouro Nacional, novos títulos que são comercializados em moeda nacional ou estrangeira e que irão compor o estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) ou da Dívida Pública Federal externa (DPFe). O montante dos títulos da DPMFi e da DPFe compõem a Dívida Pública Federal (DPF).

Seu movimento de expansão ou contração é de fundamental importância no impacto que causa no conjunto das despesas do governo federal que estão registrados na Execução Orçamentária que, como vimos na citação acima, caracteriza-se pela “utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual – LOA” (TESOURO NACIONAL, SIAFI, s.d.). Por sua vez, a Execução Orçamentária, difere da Execução Financeira que “[...] representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento” (TESOURO NACIONAL, SIAFI, s.d.).

Assim, nesta tese selecionamos alguns dos dados da Execução Orçamentária, utilizando como fonte de dados as séries históricas organizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível no portal do Tesouro Nacional.

O orçamento que acompanha a Execução Orçamentária é uma das ferramentas das quais os sucessivos governos dispõem para atender as diversas instâncias governamentais (poderes, ministérios, níveis da federação, órgãos, etc) e, no interior deles, a cada um dos *interesses particulares das frações sociais* e, mesmo de grupos políticos locais, como parlamentares (que disputam Emendas Parlamentares no Legislativo) que não necessariamente estão defendendo aqueles interesses particulares, nem mesmo os *interesses gerais da classe* do qual são representantes.

Já do ponto de vista técnico temos que,

O Orçamento Público é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho como um todo e de cada um de seus órgãos em particular para determinado período. Dessa forma, o orçamento exprime em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação dos recursos públicos, estabelecendo as ações e os programas prioritários para atender às demandas da sociedade, além de permitir o controle das finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos não previstos (PASSOS & CASTRO, 2009, p. 220).

A partir da base de dados organizados pela STN, selecionamos os dados referentes às despesas realizadas por *grupo de despesa*. Os dados selecionados foram os que já são apresentados pela própria STN de maneira corrigida pela inflação. Esta atualização utilizou como indicador o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculando-se a inflação acumulada do ano em questão em relação fevereiro de 2019.

Existem duas maneiras de organizar e apresentar os dados da Execução Orçamentária: por *função* e por *grupo de despesa*.

A primeira é a organização dos gastos por *função* que visa destacar que áreas (poderes, ministérios, órgãos, empresas estatais, etc.) foram priorizadas em detrimento de outras, nas decisões governamentais. Se, por exemplo, gastou-se mais com o judiciário e com a administração direta do governo federal, ou com educação e saúde.

Já a segunda modalidade visa destacar a “[...] contribuição realizada pelo governo na geração do produto nacional (mediante seus gastos de consumo e investimento) e os distintos impactos que podem gerar na economia (como os gastos com previdência, com pessoal, com pagamento de encargos financeiros, entre outros)” (FERREIRA, 2010, p. 56). Nesta maneira de organizar a Execução Orçamentária, as despesas são organizadas em duas “categorias”: *despesas correntes* e *despesas de capital*. E, dentro de cada uma

delas, em alguns grupos: “Pessoal e Encargos Sociais”, “Juros e Encargos da Dívida”, “Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios” etc.

Como estamos interessados em conhecer os impactos que a financeirização teve na intervenção pública, pós-Plano Real, optamos pelo segundo tipo de organização e apresentação dos gastos. Através dela se pode observar, por exemplo, o peso que foi dado para o pagamento dos juros e encargos da dívida, em detrimento do investimento público.

Antes cabem alguns esclarecimentos sobre a natureza das rubricas apresentadas na Execução Orçamentária, dado que a organização e apresentação delas foram alteradas ao longo do tempo pela STN. Até 1993 o refinanciamento da dívida pública estava inserido na rubrica “Amortização da dívida” que se inseria dentro da categoria “despesas de capital”. A partir de 1994, esta rubrica se divide em:

- “Amortização da dívida” e;
- “Amortização da dívida – refinanciamento”.

Outra mudança ocorre em 1998, quando o refinanciamento da dívida se desdobra em:

- “Refinanciamento da Dívida Mobiliária” e;
- “Refinanciamento da Dívida Contratual”, sendo que a primeira abarca quase a totalidade da dívida pública.

Sobre esta segunda alteração, a deixamos de lado, dado que ainda que ocorra no governo FHC, adquire importância apenas nos governos do PT quando a maior parte da Dívida Pública Federal externa (DPFe) foi convertida em Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), ou seja, quando se converteu dívida externa em interna.

A rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento” refere-se à rolagem da dívida que significa a troca de uma dívida antiga por outra nova quando, durante o ano, o Tesouro Nacional não dispõe de recursos para quitar a dívida antiga. Vejamos:

Assim como em um empréstimo bancário, a dívida incorrida com a emissão de títulos públicos precisa ser paga. Caso não existam recursos disponíveis para este pagamento, o governo pode contrair um novo empréstimo para garantir a quitação desses compromissos. Com isso, ele estará trocando uma dívida velha por outra nova, o que é conhecido como refinanciamento ou rolagem da dívida pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal define refinanciamento (rolagem) como a emissão de títulos da dívida pública para pagamento de principal acrescido de atualização monetária (TESOURO NACIONAL, SIAFI, s.d.).

Já a rubrica que contém simplesmente “Amortização da Dívida” refere-se a uma “atualização monetária” ou “cambial” na qual se *devolve o que foi tomado emprestado* de acordo com a disponibilidade orçamentária do Tesouro Nacional.¹⁵²

Para os objetivos desta tese a mudança que ocorreu de 1993 para 1994 é bastante relevante, pois se separa os dispêndios do governo seja com o pagamento de “Juros e Encargos da Dívida”, ou seja, com desembolsos anuais na tentativa de reduzir o montante da DPF, seja com a devolução do que foi tomado emprestado, que do ponto de vista fiscal, também se caracteriza como despesa. Já na rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento” o que se tem é uma parcela considerável da dívida que não é paga, mas que é refinanciada, justamente como uma dívida.

Assim, ao se analisar os gastos dos governos FHC (e posteriormente dos governos do PT) consideramos como o total dos gastos a soma das “categorias orçamentárias”: *despesas correntes* e *despesas de capital* subtraindo-se a rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento” que na própria apresentação dos dados feita pela STN aparece fora da soma “Subtotal” que, para nós se caracteriza como o total dos gastos registrados na Execução Orçamentária.

¹⁵² “Amortização da dívida é uma despesa com o pagamento e/ou refinanciamento do principal da dívida e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária” (PLANEJAMENTO, 2019).

Tabela13: Despesas da União por categoria econômica e grupo de despesa em bilhões de R\$ e em % do subtotal das despesas (correntes + de capital) - governos FHC (1995-2002)

GRUPO DE DESPESA	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
unidade de medida	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %
DESPESAS CORRENTES	660,25	86,10%	685,98	85,58%	709,76	66,92%	794,87	65,69%	817,77	71,51%	787,06	79,25%	837,87	76,61%	852,11	77,22%
Pessoal e Encargos Sociais	188,15	24,54%	182,84	22,81%	184,47	17,39%	191,18	15,80%	184,69	16,15%	183,35	18,46%	186,69	17,07%	188,55	17,09%
Juros e Encargos da Dívida	83,25	10,86%	87,14	10,87%	87,13	8,22%	122,86	10,15%	162,43	14,20%	122,26	12,31%	150,66	13,78%	138,87	12,58%
Outras Despesas Correntes	388,88	50,71%	416,00	51,90%	438,15	41,31%	480,82	39,74%	470,63	41,16%	481,44	48,48%	500,51	45,77%	524,68	47,55%
Transf. a Estados, DF e Mun.	107,45	14,01%	114,82	14,32%	124,01	11,69%	149,56	12,36%	150,13	13,13%	162,37	16,35%	170,69	15,61%	184,87	16,75%
Benefícios Previdenciários ²	161,69	21,08%	185,46	23,14%	192,41	18,14%	213,37	17,63%	208,29	18,21%	203,72	20,52%	213,53	19,52%	220,11	19,95%
Demais Despesas Correntes	119,73	15,61%	115,71	14,44%	121,72	11,48%	117,88	9,74%	112,21	9,81%	115,35	11,62%	116,27	10,63%	119,69	10,85%
DESPESAS DE CAPITAL	106,56	13,90%	115,61	14,42%	350,80	33,08%	415,09	34,31%	325,76	28,49%	205,95	20,74%	255,76	23,39%	251,36	22,78%
Investimentos	23,57	3,07%	25,60	3,19%	31,22	2,94%	33,03	2,73%	24,91	2,18%	31,79	3,20%	41,59	3,80%	25,44	2,31%
Inversões Financeiras	37,18	4,85%	53,98	6,73%	264,08	24,90%	284,48	23,51%	203,50	17,80%	35,95	3,62%	58,32	5,33%	52,61	4,77%
Amortização da Dívida	44,84	5,85%	35,27	4,40%	54,95	5,18%	97,33	8,04%	97,34	8,51%	138,20	13,92%	155,85	14,25%	173,30	15,70%
Outras Despesas de Capital	0,96	0,13%	0,74	0,09%	0,53	0,05%	0,24	0,02%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
SUBTOTAL	766,85	100,00%	801,59	100,00%	1.060,56	100,00%	1.209,96	100,00%	1.143,53	100,00%	993,02	100,00%	1.093,63	100,00%	1.103,48	100,00%
Amortização da Dívida - Refin.	431,24	56,24%	486,80	60,73%	557,49	52,57%	784,49	64,84%	964,27	84,32%	947,50	95,42%	627,69	57,40%	592,66	53,71%
TOTAL	1.198,10	156,24%	1.288,40	160,73%	1.618,06	152,57%	1.994,46	164,84%	2.107,81	184,32%	1.940,52	195,42%	1.721,32	157,40%	1.696,14	153,71%

Todos os gastos foram deflacionados pelo próprio portal do Tesouro com base na inflação de fevereiro de 2019, calculada pelo IGP-DI.

Fonte: SIAFI/STN/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

A partir destes dados podemos notar a continuidade em alguns gastos que se julgou prioritária a intervenção pública e buscar explicações no arranjo institucional e político que se estabeleceu, a partir do Plano Real.¹⁵³

Deve-se destacar ainda que por muitos anos, a política fiscal brasileira (e de nações que ocupavam uma posição semelhante ao Brasil no cenário internacional) foi propulsora do crescimento econômico, utilizando-se como mecanismo o forte investimento público. O Estado financiava setores como infraestrutura e setor produtivo.

Durante o período em que esteve em vigor no Brasil o chamado Estado desenvolvimentista, a política fiscal foi utilizada como propulsora do crescimento econômico, especialmente mediante forte elevação do investimento público. Este, principalmente voltado à infraestrutura, beneficiava a taxa de retorno do setor privado, estimulando seu investimento e a produção, pois, como se sabe, os serviços proporcionados pela infraestrutura (transportes, telecomunicações, energia, gás, água, entre outros) são fundamentais para o funcionamento de grande parte das atividades econômicas (FERREIRA, 2010, p. 51)

A crise do padrão de acumulação fordista-keynesiano na década de 1970 e a crise da dívida que atinge os países subdesenvolvidos na década de 1980 marcaram o fim da capacidade de financiamento por parte do Estado.

Pode-se notar, por exemplo, que durante todos os anos dos governos FHC, o investimento não financeiro, registrado sob a rubrica “Investimentos”, não ultrapassou os 3,5% dos gastos governamentais, atingindo o maior montante de recursos em 1998, quando chega a 8,28 bilhões de reais (33,03 bilhões reais em valores corrigidos pela inflação de fevereiro de 2019), chegando a 2,73% do total da Execução Orçamentária. Contudo, este ano de 1998 foi o ano em que o total orçamentário do governo federal foi o mais alto, em comparação aos demais anos do governo FHC. Em valores nominais, o montante geral de que dispôs o governo à época foi de 303,44 bilhões reais (1,209 trilhões de reais em valores corrigidos).

Por outro lado, há uma evolução crescente dos gastos com a rubrica “Amortização da Dívida”, mantendo-se pequena oscilação na rubrica “Juros e Encargos da Dívida”. Estas duas rubricas, como vimos, constituem o conjunto do que o governo gasta

¹⁵³ “A análise da política fiscal do governo é um indicador significativo de como as mudanças que abarcaram o Estado – principalmente a partir da década de 1990 no caso brasileiro – contingenciaram e limitaram sua atuação em termos de crescimento econômico, modificando os gastos orçamentários. A Execução Orçamentária do governo federal revela as prioridades na consecução dos gastos públicos, tendo em vista que ela é a representação formal da realização da despesa por parte do governo. A análise mostra que a execução do orçamento é uma representação acabada das prioridades existentes nas ações do Estado e como isso pode revelar as mudanças que afetaram a atuação de tal instituição ao longo das últimas décadas” (FERREIRA, 2010, p. 53).

anualmente, do ponto de vista fiscal,¹⁵⁴ com o pagamento e a tentativa de redução da dívida pública brasileira.

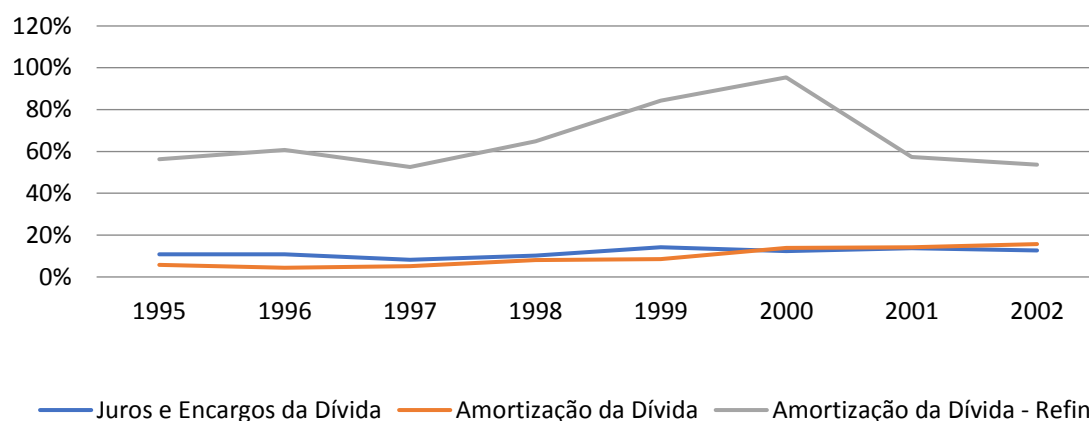
O governo FHC desembolsou valores crescentes com a amortização da dívida saltando, em 1995, de 44,85 bilhões de reais (ou 9,02 bilhões em valores nominais daquele ano) ou 5,85% do total dos gastos para 173,30 bilhões de reais (68,9 bilhões em valores nominais) ou 15,7% do total dos gastos em 2002. A única exceção foi o ano de 1996 no qual os valores registrados nesta rubrica apresentam uma pequena queda em relação ao ano anterior. Em termos proporcionais, como se pode notar, o governo gastou 4,4% do total dos gastos. O único ano em que houve redução, ainda que pequena na rubrica “Amortização da dívida”.

Quanto aos valores registrados na rubrica “Pagamento de Juros e Encargos da Dívida” a variação foi bem menor. Em 1995, o governo gastou 83,25 bilhões de reais em valores corrigidos pela inflação (ou 16,76 bilhões em valores nominais à época) o que correspondia a 10,86% dos gastos governamentais totais. Em 2002 as despesas com juros e encargos da dívida foram de 138,87 bilhões de reais em valores corrigidos pela inflação (ou 55,26 bilhões em valores nominais) o que correspondia a 12,58% do total dos gastos. O ano que o governo mais gastou com esta rubrica foi 1999, onde foram gastos 162,43 bilhões de reais em valores corrigidos (ou 45,35 bilhões em valores nominais) o que correspondia a 14,2% do total dos gastos naquele ano.

Assim, pode-se notar que mesmo aumentando o que foi gasto com o pagamento de juros e encargos da dívida e com a amortização da dívida, ela continuou a crescer até chegar a seu ápice, durante os anos FHC, em 2000, quando entra em trajetória decrescente.

¹⁵⁴ Deve-se destacar que estas duas rubricas constituem o total do que os governos desembolsam anualmente do ponto de vista *fiscal*, pois do ponto de vista *financeiro*, a rubrica “Amortização”, como vimos, caracteriza-se como devolução de empréstimos que foram tomados. Ou seja, não significa que as variadas fontes de arrecadação (tais como impostos, tributos, direitos e dividendos de empresas estatais) que são estimadas e registradas na Receita Orçamentária são direcionadas ao pagamento da rubrica “Amortização”. Apenas a rubrica “Juros e Encargos da Dívida” é que constitui desembolsos anuais que são deduzidos das Receitas recolhidas pelo Banco Central e que são repassadas ao Tesouro Nacional.

Gráfico 1: Evolução das rubricas que compõem a dívida pública (1995-2002)



Em % da somatória das despesas correntes e de capital
 Fonte: SIAFI/STN/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

No final do primeiro mandato, em novembro de 1998, o governo FHC refez alguns acordos¹⁵⁵ com o FMI. Estes acordos passaram a incluir também o Banco Mundial (BM) e o Banco de Compensações Internacionais (BIS) comprometendo-se a gerar superávits primários progressivos a partir de 2,8% do PIB no ano seguinte para controlar a relação entre a dívida pública e o PIB. Em troca, estas instituições se comprometiam a ampliar as linhas de crédito ao Brasil e a intermediar negociações junto a outros países desenvolvidos.

Ao formalizar o compromisso de gerar - dentro do ambiente de reformas estruturais da economia - superávits primários de 2,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001, o governo brasileiro abriu caminho também para ter à sua disposição uma facilidade adicional de crédito de aproximadamente US\$ 14,5 bilhões, proveniente dos governos de um grande número de países industrializados que estão apoiando o esforço brasileiro, sob coordenação do Banco de Compensações Internacionais (BIS). O entendimento com a comunidade financeira internacional disponibilizará para o País mais de US\$ 41 bilhões, dos quais cerca de US\$ 37 bilhões poderão estar disponíveis, se necessário, ao longo dos próximos doze meses. Deste total, US\$ 9 bilhões estarão disponíveis imediatamente quando da aprovação do programa pelo Fundo. Outra parcela do mesmo valor poderá estar disponível, no início de 1999, mesmo antes da primeira revisão trimestral do acordo, por solicitação do governo brasileiro através de um novo mecanismo denominado "parcela antecipável" (floating tranche), que pode ser utilizada se o programa estiver se desenvolvendo conforme o previsto (FAZENDA, 1998).

¹⁵⁵ “O ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o presidente do Banco Central, Gustavo Franco, assinaram hoje [13 de novembro de 1998] um ofício dirigido ao diretor do Fundo Monetário Internacional, Michel Camdessus, encaminhando um Memorando de Política Econômica, baseado no Programa de Estabilidade Fiscal do governo brasileiro, que visa reequilibrar as contas públicas, assegurando a normalidade das relações financeiras com o exterior e superando as ameaças trazidas pela crise financeira mundial” (FAZENDA, Brasil assina com FMI acordo que disponibiliza mais de US\$ 41 bilhões, 1998).

Naquele momento, do ponto de vista do governo, esperava-se garantir a confiança dos capitalistas estrangeiros em manter investimentos no país garantindo estáveis as reservas externas. Acompanhado daquele objetivo estava a tentativa de controlar a inflação que voltava a subir.¹⁵⁶

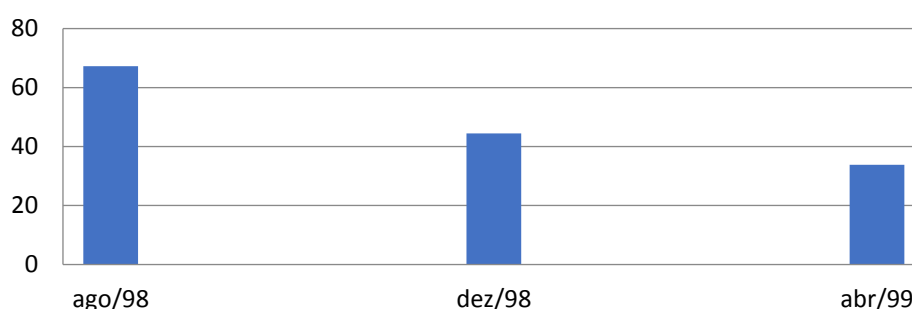
Assim, em decorrência daqueles acordos, o governo tomou novos empréstimos que elevaram o tamanho da dívida pública fazendo com que mesmo que se aumentassem os gastos referentes às rubricas “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida”, a rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento” continuou a subir.

Deve-se lembrar que, em decorrência da crise capitalista mundial do segundo semestre do ano anterior, o Brasil começou a sofrer ataques especulativos.

Os ataques especulativos começaram em agosto de 1998, quando o Banco Central (Bacen) perdeu mais de US\$ 20 bilhões de suas reservas, e continuaram nos meses seguintes, obrigando o Brasil a recorrer a um novo acordo e a um empréstimo de US\$ 415 bilhões [*de dólares*] do FMI e de outras instituições internacionais em dezembro de 1998, depois de garantida a reeleição de FHC e a manutenção de sua equipe, ou seja, os novos intelectuais orgânicos no núcleo dirigente do Estado. De agosto a dezembro, as reservas internacionais caíram de US\$ 67,3 bilhões para US\$ 44,5 bilhões, mesmo incluindo a primeira parcela de US\$ 9 bilhões liberada pelo FMI no último mês (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 32-33).

A resposta das autoridades do Ministério da Fazenda e do Bacen, além da troca do presidente desta instituição,¹⁵⁷ foi alterar a política monetária de uma taxa de câmbio “semifixa” para uma de câmbio flutuante. A política adotada até então, de manter altas reservas internacionais através de altas taxas de juros, terminava. As reservas internacionais continuaram a cair mesmo com a manutenção das altas taxas de juros.

Gráfico 2: Reservas Externas (ago/1998 - abr/1999)



Em bilhões de US\$.

Fonte: Nakatani e Oliveira (2010, p. 32 e 33). Elaboração própria.

¹⁵⁶ Este era um dos grandes “perigos” a assombrar a economia e, com ele, o governo FHC jogou em todos os momentos de maior turbulência política, em especial, na campanha que o levou à reeleição.

¹⁵⁷ Gustavo Franco é destituído da presidência do Bacen. Em seguida é nomeado Francisco Lopes, que permaneceu no cargo por duas semanas. Até que, por fim, é nomeado Arminio Fraga (Pau10p. 33).

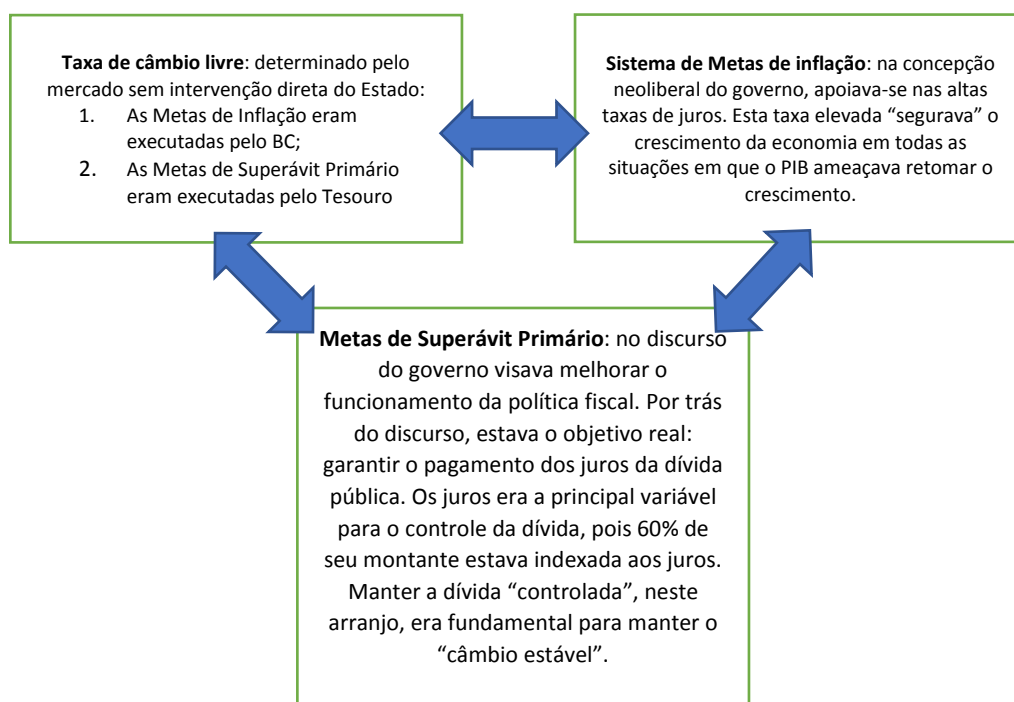
O resultado disso é que o Plano Real chegou à sua segunda fase, agora apoiado no “tripé macroeconômico”:

- Câmbio flutuante;
- Regime de metas de inflação¹⁵⁸;
- Superávit primário.

Podemos sintetizar a nova fase do Plano Real da seguinte forma:

Abaixo reproduzimos um esquema que visa sintetizar o arranjo que sustentou o Plano Real, em sua segunda fase, a partir de 1999. Vejamos:

Quadro 4: Tripé Macroeconômico



¹⁵⁸ “Em março de 1999, implementou-se o sistema de metas de inflação no Brasil, adotando-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como medida oficial da inflação e substituindo-se a Taxa Básica e a Taxa de Assistência, ambas do Bacen, por uma única taxa básica de juros denominada Sistema Nacional de Liquidação e Custódia (SELIC). Naquele momento, a taxa básica de juros foi fixada em 45% ao ano, mas, com a melhora do quadro macroeconômico, foi reduzida rapidamente, terminando o ano em 19% com uma inflação em 8,94%. Considerando somente a meta central de inflação, o Bacen conseguiu cumpri-la apenas em um único ano (2000) durante o segundo mandato de FHC. Nos dois anos seguintes, as metas foram descumpridas mesmo tendo em conta o nível de tolerância de dois pontos percentuais, para cima, da meta central” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, pp. 34-35).

5. Considerações Finais

O superávit primário visava controlar o crescimento da dívida pública. Como podemos notar, ainda que a rubrica com o pagamento dos “Juros e Encargos da Dívida” tenha chegado a consumir 14,2% do subtotal dos gastos (despesas correntes somadas às despesas de capital) em 1999 e que a rubrica “Amortização da Dívida” tenha crescido constantemente desde 1995 chegando a 15,7% do subtotal dos gastos, mesmo assim, o montante da dívida não parou de crescer. A rubrica “Amortização da Dívida – refinanciamento” chegou a ser 95,42% do total dos gastos em 2000 e 84,32%, em 1999.

Ainda que os gastos registrados nesta rubrica não tenham sido desembolsados anualmente pelo governo, do ponto de vista financeiro, o crescimento do estoque da dívida a valores tão altos expunha a contradição a qual o governo havia colocado o Estado brasileiro. Ao manter as taxas de juros mais altas do mundo, além de provocar o crescimento descontrolado da dívida pública brasileira, esta política se mostrava ineficiente do ponto de vista dos seus objetivos, pois a inflação continuava a subir, ao mesmo tempo em que contribuía para impedir o crescimento econômico.

Neste sentido, como vimos, a capacidade indutora do crescimento por parte do Estado havia desaparecido. A ferramenta institucional com a qual o governo contava, naquele momento, era o aumento ou redução das taxas de juros. Mantendo-se entre as mais altas do mundo, pressionado pelos acordos assumidos junto ao FMI no final de 1998, o governo praticamente via-se amarrado à lógica do padrão de acumulação da financeirização. Não só externamente, mas também, internamente. Assim, o novo “arranjo fiscal” que visava assegurar o Superávit Primário teve de:

- Elevar a carga tributária¹⁵⁹ e;
- Cortar despesas discricionárias.¹⁶⁰

Como resultado deste “tripé” assistiu-se a uma permanente recessão na medida em que a busca pelos elevados superávits primários reduziu ainda mais a autonomia do governo para manejar gastos.

¹⁵⁹ A carga tributária saltou de 29,7% do PIB em 1998 para 32,3% em 2002. Parte deste aumento foi utilizado para cobrir despesas obrigatórias e não pode ser utilizado para garantir os superávits acordados com o FMI (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, pp. 35-36).

¹⁶⁰ As despesas discricionárias são aquelas das quais o governo dispõe de poder de decisão, em decorrência de contar com disponibilidade de recursos.

Dado que o as receitas são estimadas pelo governo com base na expectativa de crescimento do PIB e que este crescimento pode não se verificar, e dado que a maior parte das despesas é *obrigatória*, ou seja, de acordo com a legislação o governo não tem poder de decisão para que sejam remanejadas depois de serem aprovadas pelo Legislativo, restou ao governo elevar ainda mais a carga tributária e cortar ainda mais a pequena parte do total do orçamento do qual tinha poder de decisão, as despesas *discricionárias*.

Somado a este quadro, como o tripé apoiava-se na manutenção de altíssimas taxas de juros, associado à elevação da carga tributária, o nível de competitividade dos capitais particulares nacionais reduziu-se bastante. Por fim, o esforço em manter elevados superávits, apesar do aumento da dívida pública, provocou a redução da taxa de investimentos públicos, principalmente em infraestrutura (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 36).¹⁶¹

A política macroeconômica dos governos FHC havia fracassado. O Plano Real, que abrisa as portas de um novo tipo de intervenção pública no país, havia chegado a seu limite. Superar este limite implicava operar algumas mudanças. O regime político “democrático” estava em sua fase final de consolidação. No final do segundo governo FHC, a intervenção pública poderia colocar em crise aquele regime político.

Pelas características que a intervenção pública neoliberal poderia ter em uma economia dependente, seu resultado só poderia ser a ampliação da dependência e o aumento da recessão. Retirava-se do governo qualquer liberdade ou autonomia institucional para retomar o crescimento ou mesmo para romper, pelos estreitos limites da ordem “democrática”, aquela relação de dependência.

A fase de descenso na luta de classes não poderia durar indefinidamente. Era preciso mudar algumas coisas para que tudo permanecesse no mesmo sentido. E o que mudou não foi a intervenção pública, mas as forças sociais que davam sustentação ao governo seguinte, dirigido pelo maior e mais representativo partido que os trabalhadores haviam construído na fase de ascenso da luta de classes que havia sido aberta depois do fim do regime militar: o Partido dos Trabalhadores.

¹⁶¹ “O mais grave nesse modelo é que, além dos sacrifícios que ele impôs à economia e à sociedade em termos de limitações ao crescimento e às políticas sociais, diante dos compromissos assumidos para controlar a inflação e a dívida pública, não se vislumbravam avanços para a solução da questão. Para entender e razão disso, vale a pena ressaltar os dados que mostram a evolução da dívida líquida do setor público, que passou de 44,5% do PIB em 1999, como proporção do PIB, para 50,5% em 2002” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 37).

Como veremos nos próximos capítulos, o governo mudou e com ele as frações sociais que lhe davam sustentação se ampliaram. Por outro lado, os interesses *particulares* das frações sociais que apoiaram os governos FHC, em particular a fração financeira da burguesia, não foram desprezados com a formação do novo governo. Muito pelo contrário. Aqueles interesses continuaram a ser atendidos.

CAPÍTULO 7

OS GOVERNOS LULA

1. Introdução

Luís Inácio Lula da Silva ganhou o segundo turno das eleições de 2002 obtendo 53 milhões de votos. Esta havia sido a maior votação que um candidato havia recebido em qualquer democracia ocidental até então. Lula também foi o primeiro presidente com perfil distinto de todos os trinta e cinco presidentes eleitos até então na história das distintas fases do regime político republicano.¹⁶² A diferença é que ele provinha da classe trabalhadora. Todos os demais desde a independência do Brasil, em 1822, provinham de diferentes setores da elite brasileira.

Esta diferença, de aparência substancial, ao longo dos oito anos em que foi chefe do Estado e do governo do Brasil, foi se esvaziando. Sob a aparência, o conteúdo da ação de seus governos, na manutenção da intervenção pública do governo anterior, desfez-se em uma enorme aproximação. Mesmo assim, ao longo dos oito anos em que ocupou a presidência do Brasil, Lula consolidou também sua imagem de negociador extremamente habilidoso atrelado ao enorme carisma junto às camadas mais pobres da população. Passou a ser visto, ao lado de Getúlio Vargas, como o presidente que “mais fez pelos pobres”.

Existe uma lista incontável de trabalhos tratando dos governos petistas, seja na tentativa de interpretar sua natureza de classe, seja na análise dos programas de transferência de renda, seja no balanço da evolução da luta de classes. Tentamos fugir destes debates. O objetivo deste capítulo é responder à seguinte questão: como a luta de classes se expressou nos governos Lula?

Os governos dirigidos pelo PT sequer podem ser considerados socialdemocratas. Rejeitamos tanto as teses que afirmam que os governos petistas inauguraram uma era “pós-neoliberal”, tais como as de Sader (SADER, 2009; SADER, 2011), mas também não se pode nem mesmo aceitar as ideias centrais das teses mais moderadas, tanto na crítica quanto na defesa dos governos petistas, tais como a de Singer (SINGER, 2012).¹⁶³

¹⁶² Ou seja, de todos os presidentes eleitos ou que substituíram os presidentes eleitos. Ficam fora deste número os presidentes militares.

¹⁶³ O livro de Singer, “Os sentidos do lulismo”, não faz um diagnóstico das políticas econômicas, sociais ou mesmo da intervenção pública em seu conjunto. O que faz é, a partir de uma interpretação eleitoral, traçar uma interpretação do fenômeno social denominado por “lulismo” que é marcado por um reformismo fraco. “Teria havido, a partir de 2003, uma orientação que permitiu, contando com a mudança da conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza — com destaque para o combate à miséria — e para a ativação do mercado interno, sem

Na primeira metade da primeira década do século XXI, os regimes políticos “democráticos” da América Latina passaram por um questionamento de suas instituições. Dez presidentes não completaram seus mandatos e, entre 2001 e 2005, quatro países viveram situações revolucionárias.¹⁶⁴

O Brasil não viveu situação parecida. Lula foi um interlocutor do imperialismo para tratar com Venezuela, Bolívia e Equador. E sua eleição foi resultado, dentre outras questões, do desgaste do conjunto das políticas neoliberais (intervenção pública) dos governos FHC.¹⁶⁵ Assim, nos oito anos em que Lula ocupou a presidência, apesar da troca de algumas figuras nos altos cargos do governo, este foi o período onde se assistiu à maior *estabilização* do regime político que havia saído do regime militar.

Os oito anos do governo Lula se distinguem por terem sido o período de maior estabilização social do regime político que surgiu no Brasil em 1985 com o fim da ditadura militar. O paradoxo é que a forma presidencialista arcaica que a democracia liberal assumiu foi, essencialmente, consolidada durante o governo liderado pelo PT (ARCARY, 2012).

2. Composição de classes nos governos Lula

Foge aos propósitos do capítulo regressar aos inúmeros trabalhos acadêmicos, documentos políticos, e debates que surgiram dentro da esquerda sobre a composição burguesa de parte do governo, sobre as alianças realizadas ainda na campanha pelo PT e os resultados que isso teve na ação governamental a partir de 2003.

Visamos nesta parte do capítulo demonstrar como um conjunto de novas frações sociais passou a apoiar o novo governo, sem que os representantes e os interesses das frações de classe que apoiavam o governo anterior fossem deslocados das esferas de poder. Esta conjunção das “novas frações sociais” em aliança com as antigas frações e

confronto com o capital. Isso teria produzido, em associação com a crise do “mensalão”, um realinhamento eleitoral que se cristaliza em 2006, surgindo o lulismo. O aparecimento de uma base lulista, por sua vez, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implantação do modelo “diminuição da pobreza com manutenção da ordem” esboçado no primeiro quadriênio” (SINGER, 2012, p. 13). Apesar de apresentar, em alguns momentos do trabalho, uma interessante interpretação sobre a divisão de classes no Brasil, no geral, o livro de Singer apresenta um diagnóstico com objetivos distintos aos da tese, bem como chega a conclusões que julgamos problemáticas. Afinal, julgamos que os governos petistas não operaram políticas que, em seu conjunto, podem ser denominadas de reformismo fraco (em oposição ao “reformismo forte” impregnado nos programas do PT até às vésperas das eleições de 2002). O que existiu, como veremos ao longo do capítulo foi uma sucessão de reformas regressivas que caracterizamos como a continuidade da intervenção pública neoliberal implementada desde a década de 1990 e que se consolida com o Plano Real.

¹⁶⁴ “Entre 2001 e 2005, quatro países da América do Sul estiveram em situações revolucionárias. Os governos cúmplices do ajuste recolonizador na América Latina dos anos noventa se desgastaram até à queda, ao ponto de vários ex-presidentes – Salinas do México, Menem da Argentina, Cubas do Paraguai, Fujimori do Peru, e Gonzalo de Losada da Bolívia, além dos golpistas da Venezuela – terem sido presos, se encontrem foragidos, ou à espera de julgamento” (ARCARY, 2012).

¹⁶⁵ “Sua influência moderadora sobre Chávez, Evo Morales e Correa foi reconhecida por Washington, pelos governos europeus e até pelas burguesias locais” (ARCARY, 2012).

interesses expressou-se também em uma nova e ampla composição partidária no Congresso Nacional.

Desde antes da época de campanha eleitoral de 2002, as alianças que o PT fez indicava que o partido estava muito mais interessado em garantir aceitação para as frações de classe das quais não era representante do que àquelas que criaram e mantiveram o partido crescendo ao longo de sua história.

Lula concorreu por uma coligação que incluiu um partido claramente de direita, o PL (Partido Liberal), que nas disputas estaduais apoiou (oficialmente!) alguns dos candidatos mais conhecidos da direita brasileira: Paulo Maluf e Antônio Carlos Magalhães; o vice-presidente, José Alencar, filiado ao PL, é um grande industrial, e foi escolhido justamente por isto, com os objetivos de quebrar as resistências dos empresários a Lula e de trazer apoios nesta área” (BORGES NETO, 2003).¹⁶⁶

José de Alencar, por exemplo, um industrial filiado ao Partido Liberal (PL), um partido conservador, foi convidado para o ser o candidato à vice-presidência de Lula. Assim, essa aproximação com o empresariado é um elemento que o fez aproximar, antes mesmo do pleito de 2002, das características que identificavam o partido que havia presidido o Brasil até então: o PSDB.

Souza Silva (SOUSA SILVA, 2017) ao comparar a evolução das estruturas organizativas de ambos os partidos, PT e PSDB, demonstra que sob diferentes aspectos, os dois partidos caminharam no mesmo sentido. À exceção da distribuição do fundo partidário – que no PT era mais concentrado ficando mais de 60% com a Direção Nacional, enquanto o PSDB destinava 50% à Direção Nacional e 50% aos Diretórios Estaduais –, e à participação dos filiados na escolha dos representantes (institucionais) e lideranças (nas instâncias organizativas) – que no caso do PT era maior a participação dos filiados em relação aos do PSDB, todos os demais pontos sob os quais a pesquisa foi conduzida, PT e PSDB caminharam para uma aproximação organizativa.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Antônio Carlos Magalhães, inclusive, apoiou abertamente Lula no segundo turno.

¹⁶⁷ O trabalho de Souza Silva (2017) destaca onze aspectos “organizativos” na estrutura de PT e PSDB. Em quase todos eles, os dois partidos caminham na mesma direção. O que nos leva à conclusão de que os fatores internos ao regime político brasileiro contribuíram decisivamente para “estruturar” os dois partidos. Ainda que continuassem a representar frações sociais distintas (remanescentes de sua origem). Os aspectos analisados por Souza Silva (SOUSA SILVA, 2017) foram: 1) Fundo partidário, que em ambos os partidos teve um crescimento acentuado depois que ocuparam a presidência; 2) Doações empresariais, que teve a mesma trajetória de crescimento: cresceu de forma acentuada enquanto os partidos ocupavam a presidência; 3) Distribuição interna dos recursos do Fundo Partidário, mais centralizada no caso do PT e mais descentralizada no do PSDB; 4) Mecanismos de participação dos filiados, “restrita”, no caso do PSDB e “ampliada”, no caso do PT. Os demais critérios: 5) Periodicidade dos Encontros; 6) Duração dos mandatos na DN; 7) Cobertura territorial do número de filiados; 8) Densidade de filiação; 9) Cobertura territorial da organicidade interna; 10) Quantidade de filiados eleitos para cargos no Estado e; 11) Distribuição dos eleitos pelo território. Em todos estes últimos critérios, a trajetória dos dois partidos foi bastante similar e indicaram que, depois de terem ocupado a presidência, as instâncias organizativas dos dois partidos, ainda que tenham crescido (em número de filiados e recursos), estiveram a serviço da disputa institucional.

De todos os pontos analisados, cabe destacar as doações empresariais, que, em ambos os partidos, tornaram-se crescentes, depois que ocuparam a presidência do país.¹⁶⁸

O PSDB foi a sigla preferida de destino das doações empresariais no período 1999-2002. Os valores mais altos ocorreram nos anos em que a agremiação disputou a manutenção do cargo presidencial (1998 e 2002). Nos quatro primeiros anos à frente da Presidência da República, o PT se tornou o destino preferencial das doações de empresas. As doações cresceram a ponto de abarcarem mais da metade das receitas do PT nos anos de 2008 e 2010 (SOUSA SILVA, 2017, p. 230).

Enquanto esteve na presidência do país, o PSDB foi o partido que mais recebeu doações empresariais. Entre 1998 e 2002, período que mais recebeu doações, 87,4% do total de doações destinou-se ao PSDB. Isso significou 19,016 milhões de reais¹⁶⁹ de doações nestes quatro anos. Mesmo assim, estes recursos não superaram os recursos provenientes do fundo partidário (SOUSA SILVA, 2017, p. 148).

Já o PT, nos quatro primeiros anos que ocupou a presidência, tornou-se o partido preferencial das doações empresariais:

Nos quatro primeiros anos à frente da Presidência da República, o PT se tornou o destino preferencial das doações. Do valor total das doações realizadas para o conjunto dos partidos, o PT concentrou os seguintes percentuais: 55,2% (2003), 73,72% (2004), 70,55% (2005) e 57,12% (2006) (SOUSA SILVA, 2017, p. 190).

Ao todo, entre 2003 e 2006, o PT recebeu 24,417 milhões de reais¹⁷⁰. Este elemento é um fator que passou a unir ambos os partidos, para além da unidade programática, que será analisada no próximo item. E é mais um fator que mostra que o PT, já no pleito de 2002, passou a ser um dos partidos a representar, se não simbolicamente, ao menos em termos de financiamento, o grande empresariado do país.

3. Linha programática

Ao fim do processo eleitoral, Lula e o PT haviam atingido seu objetivo: fortalecer a aliança com grande empresariado. Contudo, essa guinada do PT teve início em sua guinada programática que se iniciou depois das eleições de 1989 (IASI, 2006). O objetivo desta guinada programática era dar sustentação política às alianças que ocorreram nos

¹⁶⁸ “Além das características de origem distintas, as duas siglas percorreram trajetórias diferentes rumo ao governo nacional. Poucos anos após a fundação, o PSDB ascendeu à Presidência da República. O intervalo de tempo entre a fundação e a inserção na Presidência foi de sete anos. Antes de vencer a eleição presidencial, o Partido assumiu alguns ministérios no governo Itamar Franco (1992-1994). O PT, por sua vez, passou vinte e dois anos na oposição ao governo federal (1980-2002). Não ocupou nenhum ministério antes de assumir a Presidência. Nesse cenário, cabe verificar se as mudanças organizacionais sucedidas assumiram a mesma direção e intensidade em siglas com trajetórias tão distintas” (SOUSA SILVA, 2017, p. 228).

¹⁶⁹ Em valores de maio de 2007.

¹⁷⁰ Nos mesmos valores de maio de 2007.

seguidos pleitos desde o final da década de 1980. Mesmo havendo críticas, dentro e fora do partido, o PT manteve-se nesta direção a partir das eleições de 1994.

Depois de eleito, em 2003, ao todo foram indicados 34 ministros ou secretários de Estado com status de ministro. Destes, vinte eram do PT, sete não eram filiados a nenhum partido, enquanto os sete restantes ficaram cada um deles, com cada um dos partidos que compunham a coligação que o PT encabeçava nas eleições de 2002: PL, PCdoB, PDT, PPS, PSB, PTB, PV. O PMDB ficou sem ministérios inicialmente. Mas o apoio deste partido veio sendo negociado no Congresso ainda no primeiro ano de mandato. O PMDB chegaria ao segundo governo Lula com oito ministérios (PASQUARELLI, 2011, p. 81). O PPB que também compôs a mesma coligação ficou sem ministérios. Mas seu peso era muito menor dentro do legislativo. Dos sete ministros sem filiação, os dois eram empresários e haviam apoiado a candidatura de José Serra (PSDB), adversário do segundo turno (BORGES NETO, 2003, p. 10).

Dos 20 ministros ou secretários de Estados nomeados, doze integravam o “campo majoritário” (do qual Lula fazia parte e que, desde a fundação do PT, em 1980, controlava o partido). O núcleo “duro” dos ministérios do governo era integralmente composto pelo campo majoritário. Este núcleo envolvia a Casa Civil; a Secretaria Geral da Presidência; Comunicação de Governo e; o ministério da Fazenda. Assim, a esquerda do partido, ainda que representada em ministérios ou secretarias, ficou de fora deste núcleo.

Dentro dos cinco ministérios que compõem a “área econômica do governo”¹⁷¹, pode-se dizer que havia uma divisão entre o PT e o PSDB. Porém, as duas instituições mais importantes pela execução das políticas econômicas, fundamentais na intervenção pública, são o ministério da Fazenda e o Banco Central (Bacen).¹⁷²

A influência do presidente do Bacen chegava mesmo a ser maior que a do ministério da Fazenda em decorrência dos arranjos institucionais realizados na segunda fase do Plano Real. Este cargo dispunha de poder para manejar a política monetária, através da taxa de juros e, com ela, interferir nos rumos da política econômica e da política

¹⁷¹ São eles os ministérios da Fazenda; do Planejamento; do Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BORGES NETO, 2003, p. 11). Além destes ministérios, compõem a “área econômica”, as seguintes instituições: Banco Central, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES.

¹⁷² O Bacen tem um peso maior na elaboração e implementação da política econômica, pois além das atribuições políticas, das quais o ministério da Fazenda dispõe em maior grau, o Banco Central tem atribuições operativas e fiscalizadoras, como veremos à frente.

de comércio exterior.¹⁷³ Quem foi indicado para este cargo foi Henrique Meirelles, que havia sido eleito deputado federal pelo PSDB.¹⁷⁴

O caráter, digamos, peessedebista da direção do BC tem um grande peso na definição das orientações da área econômica. O Banco Central tem sido a instituição mais importante na condução da política econômica: além de responsável pela política monetária, tem sob sua direção a política cambial, a regulamentação e a supervisão do sistema bancário, bem como dos movimentos de capitais. Tem tido uma participação central nas discussões com o FMI. É importante lembrar a enorme implicação fiscal da política monetária e da política cambial. De fato, pode-se dizer que o tamanho do superávit fiscal primário necessário para evitar o crescimento da relação dívida pública/PIB, pedra de toque das exigências do FMI e dos “mercados”, é determinado em grande medida pelas variáveis que ficam sob a responsabilidade do Banco Central (juros e câmbio) (BORGES NETO, 2003, pp. 11-12).

Além disso, Henrique Meirelles manteve toda a diretoria do Bacen da gestão anterior, sob comando de Armínio Fraga.

No primeiro governo do PT, o ministro da Fazenda foi Antônio Palocci que, à exceção do Secretário Executivo e do Secretário Executivo-Adjunto do ministério, esteve rodeado por integrantes vinculados ao mercado financeiro e expoentes do pensamento neoliberal, entre eles Otaviano Canuto e Marcos Lisboa.¹⁷⁵

Entre os dirigentes do governo na área econômica, os únicos não neoliberais escolhidos foram Guido Mantega, ministro do Planejamento, e Carlos Lessa, indicado para a direção do BNDES. O primeiro era um economista do PT. O segundo, um economista vinculado ao PMDB. Ambos poderiam ser classificados como “desenvolvimentistas”.

¹⁷³ “O BC não é somente o condutor da política monetária, mas também da política cambial. Por causa disso, ele condiciona a política fiscal. Somente para ilustrar, mencione-se que, quando o BC eleva a taxa de juros, ele provoca uma série de transferências de riqueza: do setor produtivo para o setor financeiro; do orçamento público para os aplicadores em títulos da dívida; dos tomadores de empréstimos para os bancos; e assim por diante. Sua atuação na política cambial também provoca redistribuição da riqueza. Uma desvalorização cambial, altera o poder de compra de todos os brasileiros em relação ao resto do mundo; eleva os preços internos, reduzindo salário real; eleva a dívida das empresas tomadoras de empréstimos em moeda estrangeira; eleva a dívida pública, já que uma boa parte dela, ainda que interna, está indexada à variação cambial etc. Uma sobrevalorização cambial, por sua vez, também implica enormes redistribuições de riqueza” (GARAGORRY, 2004, p. 16).

¹⁷⁴ “A política monetária durante o primeiro mandato foi conduzida por Henrique Meirelles, ex-presidente do Banco de Boston no Brasil e presidente mundial do BankBoston; ele tinha sido eleito deputado federal pelo PSDB e renunciou para assumir a presidência do Banco Central. Essa política teve o decidido apoio do então ministro da Fazenda de Antônio Palocci Filho, que deixou o cargo em 2006 após ser envolvido na quebra ilegal do sigilo bancário de Francelino Santos Costa, testemunha contra ele em uma das investigações da CPI dos Bingos” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 40).

¹⁷⁵ “Os titulares da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional participaram do governo FHC. O da Secretaria de Assuntos Internacionais, Otaviano Canuto, além de ter defendido na imprensa ao longo de 2002 a política do BC, vinha trabalhando com a FEBRABAN, e ao que parece foi indicado por ela. Ainda mais significativa foi a nomeação, para a Secretaria de Política Econômica, do economista Marcos Lisboa, conhecido como um dos mais importantes economistas liberais da nova geração. A tendência liberal dos principais auxiliares do ministro Palocci é quebrada apenas pela indicação do Secretário Executivo e do Secretário Executivo-Adjunto do ministério, ambos militantes do PT, com tradição entre os economistas do partido” (BORGES NETO, 2003, p. 12).

Antes mesmo de iniciar o governo, algumas mudanças mais drásticas nas orientações do PT já vinham ocorrendo.¹⁷⁶ A mais conhecida delas é a publicação da “Carta ao Povo Brasileiro”, em junho de 2002, documento que foi taxado por parte da esquerda, inclusive dentro do próprio partido, como carta aos “banqueiros”. Aquela carta conjugava a ideia de *mudança* com a de *estabilidade*. Em alguns momentos, tinha um tom mais “desenvolvimentista”, e falava na expansão do mercado de consumo interno a partir da redução da vulnerabilidade externa:

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas (LULA DA SILVA, 2002).

Em outros destacava a importância do crescimento, como um pressuposto necessário de todos os demais princípios que norteavam a visão do PT àquela altura. Garantia do pagamento do superávit primário e afirmava a necessidade de manter o equilíbrio fiscal:

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores.

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.

[...]

Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais.

Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um compromisso pela produção, pelo emprego e por justiça social.

O que nos move é a certeza de que o Brasil é bem maior que todas as crises. O país não suporta mais conviver com a ideia de uma terceira década perdidas (LULA DA SILVA, 2002).

Aquele documento que teve enorme repercussão entre a militância de esquerda, dentro e fora do PT, mas também, entre o empresariado, marcava uma guinada na candidatura que iniciaria a corrida eleitoral algumas semanas depois.

¹⁷⁶ As mudanças menos drásticas ocorreram ao longo de toda a sua história. A principal inversão do PT, a nosso ver, ocorreu depois das eleições de 1989. A Executiva Nacional, àquela altura, fez a avaliação de que as derrotas do PT, nas eleições para os distintos níveis do executivo no Brasil, eram decorrência da ausência de alianças e apoios em outras frações de classe para além da base operária, camponesa, e de setores de trabalhadores liberais e urbanos. Assim, é possível perceber que já existem diferenças importantes na campanha eleitoral do PT de 1989 e de 1994, por exemplo.

Até então, mesmo depois da gradual moderação dos documentos internos do PT, havia ainda a defesa de um programa “democrático e popular”¹⁷⁷ que, em linhas bastante gerais, defendia a realização de reformas estruturais no país. Reformas que dentro do programa “democrático popular” não ocorreram em decorrência de nosso passado dependente e colonial.

As mais conhecidas entre estas reformas eram a: 1) reforma agrária; 2) tributária; 3) urbana e; 4) do sistema financeiro. Mais uma série de medidas encaixava-se dentro desta “ruptura” com a ordem que, em um horizonte distante, conduziria o país ao socialismo.¹⁷⁸ Como consta no início do programa de governo, síntese do XII Encontro Nacional do PT, realizado um ano antes das eleições de 2002, temos um pouco do programa, que deveria orientar o futuro governo:

A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. Trata-se, pois, de propor para o Brasil um novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. Será preciso ousar, rompendo com o conformismo fatalista pretensamente pragmático que sonega direitos básicos da população e resgatando os valores éticos que inspiraram e inspiram as lutas históricas pela justiça social e pela liberdade. Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sócio-político e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras (PARTIDO DOS TRABALHADORES, Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, 2001, p. 1).

Do ponto de vista da intervenção pública, o que se propunha naquele programa era uma ruptura com o modelo neoliberal, em vigor até então, mas também com a estabilidade, nos estreitos limites colocados para nações dependentes, como a brasileira.

¹⁷⁷ O programa “democrático popular”, sendo um programa de governo era, no interior do PT e das organizações à sua volta, uma estratégia de transição ao socialismo. Foi resultado de inúmeros encontros, e passou pela elaboração de inúmeros documentos, até que este programa ganhasse uma definição mais clara. Ou seja, a estratégia, diferente do programa de governo, continha uma discussão política, mas também teórica. Às vésperas da primeira eleição vitoriosa do PT à presidência, o “democrático popular” contido no Programa de Governo lançado no XII Encontro Nacional do partido, em dezembro de 2001, não era nem sombra do que foi produzido ao longo das décadas de 1980 e 1990. Existe longa bibliográfica, em defesa e crítica, a um programa democrático popular. É possível, por exemplo, traçar uma sequência teórica, da estratégia defendida pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) nos anos 1940 e 1950, e a estratégia defendida pelo PT depois do regime militar. Esta sequência teórica pode ser denotada pelas teses da transição ao socialismo de autores como Caio Prado Junior, Florestan Fernandes e Carlos Nelson Coutinho.

¹⁷⁸ Ainda que a palavra socialismo só apareça naquele último encontro antes das eleições, no ponto que orienta o que deveria ser as relações externas: “À mundialização do capital e dos mercados devemos opor a solidariedade e o internacionalismo dos povos. É neste contexto que a defesa do socialismo democrático começa a tornar-se mais favorável, assim como cresce a perspectiva de apoio a um programa de esquerda em escala internacional. Não podemos defender o isolamento nacional; é preciso lutar pelos interesses de toda a humanidade. Assim, as relações internacionais não devem ser entregues à lógica dos mercados desregulados ou ao mando imperial levado a cabo pelas instituições da globalização neoliberal – FMI, Banco Mundial, OMC, ALCA” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001, p. 14). Contudo, como vimos, a *estratégia democrático popular*, era mais ampla que o *programa*. E, mesmo assim, já havia sido bastante rebaixada ao longo de duas décadas de existência do PT.

Significava, por exemplo, romper com o tripé macroeconômico, não pagar a dívida pública (ou ao menos, reduzir seu peso dentro do orçamento a partir da revisão de acordos com o FMI), significava realizar a reforma agrária e realizar uma reforma progressiva do sistema tributário brasileiro.

Mesmo o programa, síntese do último encontro do PT, antes do partido ganhar as eleições, ficou distante dos documentos programas seguintes. E, estes, por sua vez, ficaram distantes das políticas que formaram a aplicação da intervenção pública, como veremos nos próximos itens.

Uma das justificativas que o governo e a direção do PT deram para a sua militância foi que era necessário um período para que se alcançasse a estabilidade. Era corrente a ideia de um período de “acúmulo de forças” até que o programa democrático popular pudesse ser colocado em prática. Na própria “Carta ao Povo Brasileiro”, além de direcionar-se aos capitalistas do mercado financeiro, também havia este recado, para o “povo” em geral e para a militância petista, em particular.

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias.

O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação (LULA DA SILVA, 2002).

Esta transição não se concretizou. Afinal não se estava transitando de um modelo a outro. Os primeiros meses de governo passaram, mas o programa democrático popular não foi sequer debatido, muito menos colocado em prática.

Outro documento que merece destaque é o programa de julho de 2002, “Brasil um país de todos”, ainda mais moderado do que a Carta ao Povo Brasileiro. Ele também se pauta por um período de transição em que era necessário reduzir a vulnerabilidade externa do país para, em seguida, promover o “crescimento” e não realizar qualquer tipo de “ruptura global com a ordem”.

Nosso governo vai iniciar, sem atropelos, uma transição para um novo modelo de crescimento sustentável, com responsabilidade fiscal e compromisso social. Trabalhará com a noção de que só a volta do crescimento pode levar o País a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade e o controle das contas públicas e da inflação são, como sempre foram, aspiração de todos os brasileiros. Não são patrimônio só do atual governo, pois a estabilidade foi obtida com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos

setores mais vulneráveis da sociedade. Nosso governo trabalhará também com o princípio da responsabilidade social, que terá objetivos e metas claramente definidos a cada ano. Nessa direção, governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional para fazer renascer a confiança de que podemos investir, criar empregos e combater os abismos sociais existentes. O poder público tem responsabilidade especial para reorientar a economia nessa nova direção (PARTIDO DOS TRABALHADORES, Programa de governo 2002: coligação Lula Presidente, 2002).

Deste documento foram suprimidos temas tidos como “radicais”, tais como o “socialismo” e a “revolução democrática” como se defendia até então.¹⁷⁹ Nele estava incluído, ainda que em alguns pontos, de maneira bastante vaga, um “Programa de Reformas para o Brasil”. Elas seriam: a Reforma Tributária,¹⁸⁰ a Reforma da Previdência,¹⁸¹ a Reforma Agrária¹⁸² e a Reforma Trabalhista.¹⁸³

Depois da posse, contudo, nem mesmo o programa de campanha, que era o “Brasil, um país de todos” foi colocado em prática. A ideia de “transição” esvaziou-se. A

¹⁷⁹ “Levando em conta o programa *Um Brasil para Todos* no seu conjunto, podemos concluir que ele representou um movimento na direção de maior moderação, mas que isto não aconteceu tanto por ele defender uma concepção diferente do texto das *Diretrizes*, e sim por não explicitar algumas das consequências mais “radicais” da concepção defendida. A própria ideia de “transição” é vinculada à busca de um modelo de desenvolvimento muito diferente daquele do governo de F. H. Cardoso” (BORGES NETO, 2003, p. 20).

¹⁸⁰ “A primeira das reformas a ser encarada pelo novo governo, ainda no primeiro ano de mandato, tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e a redução das desigualdades sociais através da correção de distorções na área tributária. A meta será claramente a de simplificar o sistema tributário nacional, especialmente com o fim da cumulatividade das contribuições e a redução ao longo do tempo da carga tributária incidente sobre a produção e os assalariados de baixa e média renda” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, Programa de governo 2002: coligação Lula Presidente, 2002, p. 16).

¹⁸¹ “Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. A gestão deve ser democrática, a cargo de um órgão quadripartite, incluindo representantes do Estado, dos trabalhadores da ativa, dos aposentados e dos empresários, conforme já prevê a Constituição Federal, mas que o atual governo não respeitou” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, Programa de governo 2002: coligação Lula Presidente, 2002, p. 18).

¹⁸² Dentre as quatro reformas apresentadas naquele programa, a reforma agrária é o menor ponto. Interessante notar que se mesclava ali a afirmação de que ela era um mecanismo “indispensável” para a “inclusão social” e que, a desapropriação de terras deveria estar articulada a uma política de crédito fundiários para “regiões e setores específicos” no fomento de “cooperativas”, da “agricultura familiar” e da “economia solidária”. Mesmo assim, tudo no sentido de implementar o que estava previsto na Constituição de 1988: “Sem prejuízo de outras formas que possam ser utilizadas em situações determinadas, o instrumento central de obtenção de terras para a Reforma Agrária será a desapropriação por interesse social, nos termos do que estabelece a Constituição Federal” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, Programa de governo 2002: coligação Lula Presidente, 2002, p. 21).

¹⁸³ Já sobre a Reforma Trabalhista, o documento afirmava que iria constituir o “Fórum Nacional do Trabalho” para debater as propostas, de empresários e trabalhadores com o objetivo de “modernizar” a CLT. “Com o objetivo de promover a mais ampla reforma na legislação trabalhista, o governo convocará todas as entidades sindicais representativas dos trabalhadores e empregadores a constituírem um Fórum Nacional do Trabalho, estruturado de forma tripartite. Sua finalidade imediata será a de preparar, democraticamente, as propostas de alteração da legislação atual. Dentro do tempo previsto pelo governo, o Fórum Nacional do Trabalho deverá apresentar suas propostas, que se traduzirão num conjunto de Leis para modernizar a atual Consolidação das Leis do Trabalho. Após a sua aprovação pelo Congresso Nacional, essas leis passarão a regulamentar o novo sistema de relações do trabalho. O objetivo central desse processo é a melhoria da qualidade do emprego e principalmente a ampliação da formalização do trabalho, incorporando milhões de trabalhadores ao mercado regulado de trabalho, com reflexos importantes nas contas previdenciárias e nos fundos públicos” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, Programa de governo 2002: coligação Lula Presidente, 2002, p. 23).

ideia de que seria necessária uma “transição” para garantir o acúmulo de forças para em seguida dar início a uma ruptura foi abandonada. Aquela ruptura era vista, em um primeiro momento, com o “modelo econômico”, fundado na “[...] abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001). Em seguida, a ruptura seria “[...] com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 25). O que viria, então, depois da transição? No discurso de posse do ministro Palloci, temos a resposta:

O tema da transição para um novo modelo despertou, em alguns, perguntas sobre o período esperado dessa transição: quando finalmente iríamos iniciar o conjunto de políticas que garantam a retomada do crescimento, a geração de empregos e a adoção de políticas mais eficazes no enfrentamento dos nossos graves problemas sociais? Em outros, o tema da transição despertou ansiedade sobre o que viria depois dessa fase inicial. Especulou-se sobre o fim dos superávits primários, o fim das metas de inflação e do regime de câmbio flutuante ou a adoção de medidas não convencionais e inventivas na condução da política macroeconômica.

A essas legítimas perguntas, respondemos de forma inequívoca: o novo regime já começou. A boa gestão da coisa pública requer responsabilidade fiscal e estabilidade econômica. O governo que ontem se encerrou tem méritos nesse tema, o que não nos constrange reconhecer. Porém, este não é um patrimônio exclusivo seu, assim como não o será na nossa administração. Qualquer programa econômico que busca sustentabilidade deve ter os pilares da responsabilidade e da estabilidade como base essencial de sustentação. Reassumimos aqui o que temos dito ao longo dos últimos seis meses desde que o Presidente Lula lançou a "Carta ao Povo Brasileiro": vamos preservar a responsabilidade fiscal, o controle da inflação e o câmbio livre (PALLOCI, 2003).

O “acúmulo de forças” desapareceu, pois desapareceu também o período de transição. Não haveria transição de um modelo “antigo” para um modelo diferente, pois na realidade, o que estava acontecendo, na virada do ano 2002 para 2003, era a *continuidade*. Continuidade na política econômica e na intervenção pública de modo geral.

Os inúmeros encontros do PT com seus infundáveis debates haviam, também, perdido seu significado. Perderam sua razão de ter existido. Tão logo o PT assumiu a presidência da república, em poucos dias, projetava-se algo distinto dos documentos mais distantes do dia da posse, mas também dos documentos extremamente recentes.

Assim, do ponto de vista programático, o novo governo era, em seu conteúdo, um governo que dava continuidade aos anteriores. Outros documentos tais como “Política

Econômica e Reformas Fiscais”, do ministério da Fazenda, de abril de 2003, atestariam esta continuidade, esvaziando ainda mais o sentido e o conteúdo da ideia de “transição”.

Os objetivos da política econômica do governo foram apresentados durante o processo eleitoral. Os documentos básicos que estruturam o projeto de País proposto pelo presidente Lula antes das eleições, a Carta ao Povo Brasileiro e o Programa de Governo, partiram de três ideias essenciais: i) a necessidade de retomada do crescimento sustentável da economia brasileira; ii) a compreensão de que esta retomada passa por um período de transição, que inclui um processo de ajuste das condições macroeconômicas e a implementação de reformas estruturais; e iii) a opção por um projeto de desenvolvimento econômico que tenha a inclusão social como seu eixo central, além de, no curto prazo, enfrentar graves problemas, como a subnutrição e a extrema pobreza que atingem parcela significativa da nossa população.

[...]

A nova política econômica parte da ideia central, expressa no Programa de Governo e nos documentos posteriores à vitória do presidente Lula, de que será necessária uma cuidadosa e criteriosa transição entre o que temos hoje e um novo ciclo histórico em que o Brasil reencontre e desenvolva todas as suas potencialidades de crescimento econômico. A retomada do crescimento requer o enfrentamento dos graves problemas de curto prazo da nossa economia (FAZENDA, Política Econômica e Reformas Estruturais, 2003, pp. 4-7).

Em outros trechos, também se defende a ideia de que o “equilíbrio externo” seria conquistado com pequenos ajustes que decorreriam, naturalmente, da retomada do “volume do comércio” e de variações “pequenas da taxa de câmbio”. O equilíbrio externo e da taxa de câmbio, na visão do governo, complementares entre si, tornaram-se os objetivos maiores da nova política econômica colocada em curso a partir de 2003. Mas “de novo” não havia nada. Como vimos, havia concordância com o regime macroeconômico do governo anterior, baseado no tripé (das metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante). Nem neste último ponto havia mais críticas por parte do novo governo. Não se mencionava, por exemplo, o controle estatal dos fluxos de capital que garantiam a “estabilidade do câmbio”.

E, como se pode notar, mesmo os membros do alto escalão da área econômica do novo governo, mantinham concordância teórica e ideológica com o governo anterior. Neste sentido pode-se dizer que, ao menos nesta área, o novo governo não era tão novo assim. Para implementar estas propostas uma nova composição parlamentar foi formada. É o que veremos, no próximo subitem.

4. A composição dos governos Lula no Congresso Nacional

Em 2002 concorreram ao legislativo e ao executivo, 30 diferentes partidos. Em 1994 haviam concorrido 23 partidos. Em 1998 concorreram 33. De 2002 em diante, este número passaria a cair, à exceção de 2006, quando concorreram 29, dois a mais que no

pleito municipal de 2004. A partir dali o número de partidos continuou alto, mantendo a enorme fragmentação partidária (característica do regime político brasileiro), mas sempre em número decrescente (SOUSA SILVA, 2017, p. 55).

Dos trinta partidos que disputaram as eleições de 2002, dezesseis tiveram parlamentares eleitos na Câmara dos Deputados, dos quais onze passaram a apoiar o novo governo. Como vimos, a coligação que apoiou Lula à presidência naquelas eleições, tendo como vice José de Alencar, era composta pelos seguintes partidos: PT, PL, PCdoB, PDT, PPS, PSB, PTB e PV. Esta coligação seria a base de sustentação do governo no legislativo e passaria a contar, também, com PMDB, PSC e PSL. Ao todo, na Câmara dos Deputados, a base do governo inicia a legislatura com 323 deputados.

Os partidos que não compunham a base governista passaram a ser a base da oposição que contou no início da legislatura em 2003, com 190 deputados. Estes deputados pertenciam ao PSDB, PFL, PPB, PMN e PRONA. Naquele momento não havia uma base em disputa que não estava totalmente alinhada com o governo ou com a oposição.

Ao longo do primeiro e do segundo mandato, estes números variaram bastante. Mudanças de ordem pragmática e, acima de tudo, da própria pressão que exerce o governo sob o conjunto dos deputados que os pressiona a apoiarem as medidas governistas, fez com que a base do governo aumentasse bastante já no primeiro ano da legislatura.

Abaixo apresentamos uma tabela com a evolução da composição do congresso, por partido, no qual somamos, no início de cada legislatura, o tamanho da base do governo e da oposição. Assim, pode-se verificar o tamanho da base do governo na Câmara dos Deputados ao longo dos dois mandatos de Lula.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Pela enorme troca de partidos, durante o primeiro mandato, não é possível elaborar uma tabela como a que apresentamos no capítulo 4. Em decorrência do que ficou conhecido como “escândalo do mensalão” em 2005, alguns partidos foram atingidos diretamente tendo uma redução enorme no número de parlamentares. O PL, por exemplo, que chegou a ter 53 deputados, reduziu seu número para 38. O PT que havia eleito 91 deputados para a legislatura que se inicia em 2003, caiu para 83 (cinco deles passando a integrar o recém-criado PSOL). A oposição, naquela ocasião, cresceu de 148 deputados (no início de 2005) para 165 depois da divulgação do “escândalo” na metade do ano. Já a base do governo diminuiu seu número de 356 para 337 deputados.

Tabela 14: Composição do Congresso Nacional (2003, 2007, 2011)

2003		2007		2011	
Partidos	Deputados	Partidos	Deputados	Partidos	Deputados
PT	91	PMDB	90	PT	88
PFL	76	PT	83	PMDB	78
PMDB	70	PSDB	64	PSDB	53
PSDB	63	PFL	62	PP	44
PPB	43	PP**	41	DEM	43
PTB	41	PR*	34	PR	40
PL	34	PSB	28	PSB	34
PSB	28	PDT	23	PDT	26
PPS	21	PTB	21	PTB	22
PDT	18	PPS	17	PSC	17
PCdoB	12	PV	13	PCdoB	15
PRONA	6	PCdoB	13	PV	14
PV	6	PSC	7	PPS	12
PMN	2	PAN	4	PRB	8
PSC	1	PSOL***	3	PMN	4
PSL	1	PMN	3	PTdoB	4
		PTC	3	PSOL	3
		PHS	2	PHS	2
		PTdoB	1	PRTB	2
		PRB	1	PRP	2
				PTC	1
				PSL	1
Governista	323		310		351
Oposição	190		169		111
Disputa	0		34		51
Total	513		513		513

Fonte: Câmara dos Deputados (2019); Bezerra (2012). Diap (2010). Folha de São Paulo (2003). Elaboração própria.

*Em dezembro de 2006, da fusão de PL e PRONA surge a sigla PR (Partido da República)

**Em 2003 o PPB muda de nome para PP

***Em junho de 2004, parte da esquerda do PT funda o PSOL

Estes dados, como afirmamos, referem-se ao início de cada legislatura. Ao longo dos mandatos, a troca de parlamentares foi muito grande. Principalmente na Câmara dos Deputados. Este número aumentou em favor da base governista. Contudo é possível notar que mesmo no início da legislatura, a base governista já se iniciava com um número de deputados grande o suficiente para aprovar qualquer tipo de proposta.

Ao final de 2003, além de ampliar o número de partidos que compunham a base do governo no legislativo, alguns destes partidos tiveram um aumento em sua bancada. São os casos do PTB, que aumentou de 41 para 52 deputados, e do PL que cresceu de 34 para 43. Em dezembro de 2003, a base governista chegou a contar com 376, número

suficiente para aprovar qualquer proposta com enorme folga (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003).

No início do segundo mandato, o número de partidos que compuseram a base do governo no legislativo sofreu uma pequena redução. Esta redução era previsível dado que os governos tendem a sofrer um desgaste e algumas defecções em sua base quando são reeleitos. Os partidos que compuseram a base governista passaram a exigir maiores espaços nos ministérios e nos cargos de alto escalão e os governos nem sempre podem (ou estão dispostos) a atender tais exigências.

Forma-se uma inicial “oposição de esquerda” que, na campanha eleitoral de 2006, foi composta por PSOL, PSTU e PCB. Esta “frente” tem uma votação expressiva na candidatura de Heloísa Helena (PSOL) chegando a obter quase 10% dos votos válidos naquele pleito. Mas não consegue chegar ao segundo turno, disputado entre Lula e Geraldo Alckmin (PSDB).

Depois de iniciar a nova legislatura, PSOL e PDT tentam formar uma “oposição de esquerda” no Congresso. Mas não conseguem angariar outros partidos. No início da legislatura que se inicia em 2007, os dois partidos juntos somam 26 deputados. Número irrelevante para impulsionar qualquer proposta ou resistir a qualquer medida, seja do governo ou do restante da oposição.

Por outro lado, no início do segundo mandato um grupo de pequenos partidos passou a formar uma base “em disputa”. Esta base começou a ser negociada tanto pelo governo quanto pela oposição, novamente encabeçada por PSDB e por PFL. Este grupo iniciou o segundo mandato com 34 deputados. Ao longo das votações teve uma tendência a votar mais com o governo, como nas reformas da previdência e tributária. De qualquer forma, denotava-se ali, um relativo enfraquecimento do governo em relação ao primeiro mandato. Nada que pudesse impedir sua base de aprovar as medidas mais importantes, como veremos nos próximos itens.

Porém, esta base governista tão ampla na Câmara dos Deputados, não se traduziu em unidade em todas as votações. Um número tão grande de partidos era o sinônimo de interesses divergentes que dificilmente poderiam ser contemplados na elaboração e execução de um projeto comum. A única maneira de manter tantos e tão diferentes partidos foi entregando ministérios e cargos do alto escalão, prática comum no presidencialismo de coalizão, como vimos no capítulo anterior. Valendo-se deste tipo de

prática, o PT e seu governo não tiveram problemas com o Congresso até o final do governo Lula.¹⁸⁵

Mesmo assim, a relação entre o executivo e o legislativo é bastante complexa. Tende a ser mais estável nos regimes políticos parlamentaristas. Contudo, a tendência não é necessariamente inversa, para o caso dos regimes políticos presidencialistas. Não significa que o presidencialismo tende a ter uma relação sempre instável entre o executivo e o legislativo. O presidencialismo brasileiro é bastante estável. O que constitui alguma instabilidade (que se dá na relação entre o executivo e o legislativo e não no regime político em si) é o enorme número de partidos e sua pouquíssima inserção social.¹⁸⁶ Estas características, contudo, não é exclusividade do Brasil. Regimes políticos dos países dependentes são marcados pelas mesmas características.

Assim, esta relação, entre executivo e legislativo, é complexa, por ser contraditória. A maneira pela qual esta contradição foi parcialmente resolvida no caso do Brasil foi a implementação do que ficou conhecido como “presidencialismo de coalisão”. Como vimos, este tipo de prática, reduz o papel ativo dos partidos e diminui sua atuação em termos ideológicos.

Com a vitória nas eleições presidenciais de 2002, o PT deparou-se com a contradição entre ocupar a Presidência da República e controlar menos de 20% das cadeiras na Câmara dos Deputados. A questão que pairava no ar era como o partido poderia transformar sua base de apoio pessoal em uma coalizão estável no Legislativo, pois a estratégia escolhida pelo presidente e sua equipe afetaria o sucesso do governo e o futuro do partido. Porém, tal estratégia somente funciona quando o partido presidencial não insiste em dominar desproporcionalmente o primeiro escalão e quando concorda em diluir seus princípios programáticos ao terceirizar pastas ministeriais a outros partidos

¹⁸⁵ “Lula começou sua primeira gestão com um grande acordo na Câmara, que permitiu ao deputado João Paulo Cunha sagrar-se Presidente com 434 votos, em fevereiro de 2003. O número dá a ideia da chamada “base aliada”. Quatro anos depois, Arlindo Chinaglia conseguiu outro tento, com 353 votos. Ficou abaixo de Cunha, mas sua vitória é igualmente expressiva. [...] Afere-se a fidelidade da base parlamentar através das votações mais importantes. E, no primeiro mandato, o Planalto não perdeu uma. E não foram disputas em que o Executivo necessitava de maioria simples. Eram reformas constitucionais, que pedem maioria qualificada de dois terços. Elas contaram com apoios não apenas nos partidos de legenda governista, que somavam 254 deputados no início do primeiro mandato, mas de um espectro maior, que envolvia a própria oposição. O Congresso nunca foi infiel a Lula” (MARINGONI, 2007).

¹⁸⁶ Existe enorme bibliografia na ciência política tratando da fragmentação partidária no país, a pouca inserção dos partidos políticos no conjunto das classes sociais e sua enorme instabilidade. Não é propósito da tese entrar nestes assuntos, nem emprestar algumas de suas definições. Destacamos apenas que por *pouca inserção social* entendemos o fato de que a maioria dos partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não representa qualquer tipo de fração de classe. São siglas criadas para absorver recursos do fundo partidário e, depois de criadas, entram na dinâmica de funcionamento do Congresso (e, em particular, da Câmara dos Deputados): tendem a ligar-se à coalizão governista. Quando têm sucesso nesta estratégia, passam a pressionar por cargos nos primeiro e segundo escalão do governo oferecendo apoio às propostas e projetos apresentados pelo executivo no legislativo. Quanto maior é o número de cadeiras no Congresso, maiores as exigências. Este tipo de ação não se articula em nada a qualquer projeto político que expresse o *interesse geral* de uma das classes. Expressa interesses particulares de figuras conhecidas da “política brasileira”. Na verdade, o regime político brasileiro, contribui decisivamente para este tipo de prática que vai além do presidencialismo de coalizão. Este tipo de prática pode ser denominado de *oportunismo*. Mesmo assim, com base no oportunismo e no presidencialismo de coalizão, a estrutura do regime político brasileiro, que se constitui com o fim do regime militar, é bastante estável. *Estabilidade institucional* que não se opõe à *instabilidade* na relação do governo com o Congresso.

aliados. E, nos seus primeiros anos de governo, Lula buscou sobre representar seu próprio partido – que ocupou 60% das pastas ministeriais – desconsiderando a maior representatividade de outros partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (caso do PMDB). Com isso, o governante petista obteve dificuldades para aprovação de projetos e viu a taxa de disciplina partidária manter-se inconstante – principalmente nos anos 2005 e 2006 (PASQUARELLI, 2011, p. 115).

Já no segundo ano do primeiro governo, esta relação se alteraria. O governo passaria a distribuir ministérios aos partidos que compunham a coalizão e, para aqueles que tinham pouco peso no legislativo, passou a entregar cargos no segundo escalão da administração pública.

A partir dali, conseguiu implementar com mais facilidade um conjunto de medidas. Ao reforçar o *presidencialismo de coalizão*, reduziu ainda mais o perfil ideológico de um governo já bastante descaracterizado em termos de representação dos interesses de classe.¹⁸⁷ Assim,

[...] no segundo mandato, [...] o PT inclui partidos de centro e de direita na coalizão governista, distribuindo ministérios de forma mais equânime – assim como as Mesas Diretoras e as comissões foram amplamente dominadas pelos partidos da base de sustentação governamental. Consequentemente, o governo Lula conseguiu arregimentar apoio devido à disciplina dos partidos que, por sua vez, foram recompensados através da barganha ministerial e de outros benefícios (PASQUARELLI, 2011, p. 115).

A nova representação dos partidos nos ministérios, de acordo com a composição partidária no Congresso Nacional, no segundo governo Lula está na tabela abaixo.

¹⁸⁷ Esta parece ser uma relação tendencial. O regime político brasileiro, para poder sustentar-se, baseia-se em amplas coalizões partidárias – o que caracteriza o presidencialismo de coalizão. Quanto mais instável é o regime político e mais contraditório é a relação entre os poderes no interior deste regime político, mais amplas tornam-se as coalizões. E quanto mais amplas são as coalizões, menos ideológicas são os governos e sua base no legislativo. Menos ideológicas no sentido de agirem cada vez menos de acordo com a representação dos interesses de determinadas frações de classes. Assim, regimes políticos instáveis e com relações contraditórias entre os poderes tendem cada vez mais a limitar a existência de governos ideológicos. Isso cria uma espécie de *amortecedor* que filtra e esvazia os interesses de classe na execução das políticas de governo. Amortecedor, pois impede que os interesses de frações de classes rompam com certa inércia da intervenção pública que em curso. Por sua vez, governos eleitos como resultado da rejeição às políticas testadas anteriormente acabam por ser impelidos a não *furar* este amortecedor.

Tabela 15: Deputados e ministérios da base governista (2007-2010)

Partidos	Nº de Deputados	% na Câmara	Nº de Senadores	% no Senado	Nº de Ministérios	% de Ministérios
PCdoB	12	2,3%	1	1,2%	1	2,4%
PDT	24	4,6%	6	7,4%	1	2,4%
PMDB	92	17,9%	17	20,9%	8	19,5%
PP	40	7,8%	1	1,2%	1	2,4%
PR (PL)	41	8,0%	4	4,9%	1	2,4%
PRB	5	0,9%	2	2,4%	1	2,4%
PSB	29	5,6%	2	2,4%	1	2,4%
PT	80	15,6%	8	9,8%	23	56,0%
PTB	21	4,1%	7	8,6%	2	4,8%
PV	14	2,7%	1	1,2%	2	4,8%
Total	358	69,5%	49	60,0%	41	100,0%

Fonte: Pasquarelli (2011, p. 82)

Pode-se notar como, no segundo governo, descentralizou-se a participação do PT nos cargos de primeiro escalão e como este elemento associou-se a outros, tais como nomear líderes partidários que estivessem em acordo com as linhas tomadas pelo governo dentro do partido.

Dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para entender como o Executivo controla o Legislativo. Em primeiro lugar, através do poder de legislar. E, em segundo lugar, com a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso. Neste último aspecto, o Executivo atua estrategicamente junto aos líderes do partido governista, substituindo membros das comissões e assegurando a vitória dos seus interesses. Isso porque as comissões podem colaborar com o Executivo quando suas preferências são próximas, impedindo que legislação contrária chegue ao plenário (PASQUARELLI, 2011, p. 81).

Assim, com base neste congresso, e com esta ampla coalizão de partidos, envolvendo interesses de classes divergentes, permeados pelos mais diversos interesses particulares e regionais, o PT governou o país com Lula ocupando a presidência.

O substrato por baixo desta composição de governo era marcado pelo descenso da luta de classes que, como vimos, tinha tido o ponto de virada, em relação ao ascenso da década de 1980, no início dos governos de FHC. A situação tornou-se paradoxal com a eleição de Lula e com a construção do governo encabeçado pelo PT.

Ainda que o partido mantivesse sua história ligada às lutas sociais em defesa dos direitos dos trabalhadores na década de 1980, tanto a composição do governo quanto as primeiras ações governamentais contradiziam sua história. O conteúdo de classe do partido havia se esvaziado.

5. Considerações Finais

Como vimos ao longo do capítulo, a “metamorfose” pela qual passou o PT, iniciou-se muito antes da eleição de Lula à presidência. O rebaixamento dos princípios norteadores da estratégia “democrático popular” se reverberou em um rebaixamento ainda maior do programa de governo. Este, por sua vez, também não foi colocado em prática. Em seu lugar, um programa ainda mais adequado aos *interesses gerais* do capital tornou-se o eixo norteador do novo governo que iniciou seu mandato em janeiro de 2003. Destacamos um fator central que contribuiu para que isso ocorresse.

A mudança radical de estratégia (*objetivos de longo prazo*) da direção do PT, que priorizou a disputa eleitoral em detrimento da realização das “mudanças necessárias” (fossem elas reformas estruturais ou mesmo mudanças conjunturais). O PT tornou-se, como se afirma no jargão da esquerda, um “partido da ordem”. E, diferente do que se acreditava até a metade do primeiro mandato, manter a estabilidade *não* era uma tática necessária para “acumular forças para uma posterior ruptura”.¹⁸⁸

Nos governos petistas, em que pese a aglutinação de novas frações sociais que lhe apoiaram institucional e socialmente, a composição social dos governos Lula manteve-se na mesma linha, em relação aos governos anteriores. Assim, se os governos são derivados das manifestações concretas da luta de classes, pode-se dizer que a onda regressiva da luta de classes que se iniciou na metade da década de 1990 não foi revertida ao longo da década seguinte.

Neste sentido, do ponto de vista lógico, somos levados à conclusão de que, se os governos petistas não foram o resultado em termos institucionais de uma mudança no sentido da luta de classes, sua eleição foi decorrência de dois aspectos:

- De um desgaste para o conjunto do eleitorado de tantos anos do PSDB e do PFL em aliança com o PMDB na direção do executivo e na maioria formada no legislativo e;
- De uma rejeição, pouco menos perceptível pelo eleitorado, das políticas neoliberais testadas até então.

¹⁸⁸ Não uma ruptura com a ordem ou mesmo com a intervenção pública dos governos anteriores, mas sim com duas “tendências históricas da sociedade”: a “excessiva dependência externa” e a “aguda concentração de renda” como constava em documentos anteriores às eleições de 2002 (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 67). Nem isso foi sequer discutido depois da posse.

Ou seja, a vitória eleitoral de Lula e do PT em 2002 não podem ser consideradas como resultado do avanço da luta de classes, ou mesmo como vitórias políticas por parte das frações da classe trabalhadora.

A partir do diagnóstico de como a luta de classes se expressou nos governos Lula, examinaremos no próximo capítulo algumas das principais áreas da intervenção pública operacionalizada por estes governos.

CAPÍTULO 8

INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS LULA

1. Introdução

O objetivo deste capítulo é fazer um diagnóstico sobre os principais aspectos da intervenção pública durante os governos Lula. As áreas que serão abordadas serão: (i) a política econômica; (ii) a execução orçamentária; (iii) os programas de transferência de renda e as políticas sociais; (iv) as reformas do sistema previdenciário; (v) a tentativa de ampliar a autonomia do Banco Central; (vi) e os impactos que este conjunto de ações teve na distribuição de renda entre as classes sociais.

A tese defendida neste capítulo é a de que a intervenção pública dos governos Lula manteve enorme continuidade com os governos anteriores.¹⁸⁹ Como destacamos ao longo do capítulo anterior, esta continuidade *não* pode ser atribuída à falta de “base parlamentar” para realizar a estratégia, ou mesmo o programa “democrático popular”.

Como veremos ao longo do capítulo, ao assumir o governo do país, Lula e o PT, ao invés de reverter o conjunto das ações governamentais dos anos anteriores, as mantiveram e, em alguns momentos, as intensificaram. E as diversas reformas que ocorreram no Estado e na Constituição tiveram uma *natureza regressiva*, à medida que caminharam na direção contrária à satisfação dos *interesses gerais* da classe trabalhadora.¹⁹⁰

Como são muitas as medidas levadas ao legislativo pela base governista e são muitas as políticas adotadas, não é possível descrever todas elas na tese. Abaixo selecionamos as medidas que julgamos mais importantes e que, em conjunto, constituem a intervenção pública dos governos Lula. Ao longo do capítulo faremos a descrição das seguintes políticas:

- Ampliação dos programas de transferência de renda que já haviam sido criados no segundo governo FHC;
- Reforma da previdência dos servidores públicos (que dá continuidade à reforma da previdência dos trabalhadores do setor formal realizada no governo FHC);
- Tentativa de ampliar a independência do Banco Central;

¹⁸⁹ “A questão central é discutir os fatores que explicam por que esse governo, no fundamental, trilhou o mesmo caminho daquele que o precedeu, dando nova legitimidade a um modelo econômico – e à sua política macroeconômica – que, do ponto de vista político, no final do segundo governo Cardoso, parecia em estado terminal” (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007).

¹⁹⁰ Usamos o termo “reformas regressivas” em oposição ao termo “reformas progressivas”. Estas seriam as reformas que atendem aos *interesses gerais* da classe trabalhadora, ou aos *interesses particulares* de algumas de suas frações.

Além destas, outras ações e políticas foram tomadas nos governos Lula. Estas ações não apenas contrariavam o que estava contido nos programas do partido antes das eleições de 2002, como contrariavam também o próprio programa de governo apresentado no início de 2003. As ações abaixo, articuladas às políticas que serão descritas, reforçam a *tese* que sustentamos neste capítulo: que a intervenção pública dos governos Lula manteve enorme continuidade com a intervenção pública dos governos FHC:

- Reforma tributária;
- Lei de falências.
- Unificação do mercado de câmbio;
- Retomada das privatizações;
- Isenção do Imposto de Renda sobre o capital.¹⁹¹
- Continuidade da Reforma trabalhista e sindical;

2. Política econômica

Um dos elementos que mais claramente mostra a continuidade da intervenção pública dos governos Lula em relação aos governos FHC é a continuidade na política econômica adotada.

Depois do primeiro ano de governo, já em 2004, o Brasil alcançou um crescimento de 5,3% do PIB. De 2000 a 2003 o país havia passado por uma curta estagnação na qual foi registrado um crescimento médio de 1,7%. O crescimento do PIB a partir do segundo ano de governo era reflexo das favoráveis condições externas, principalmente em decorrência do aumento no preço das *commodities*. A média de crescimento do PIB no primeiro mandato foi de 3,4% (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010).

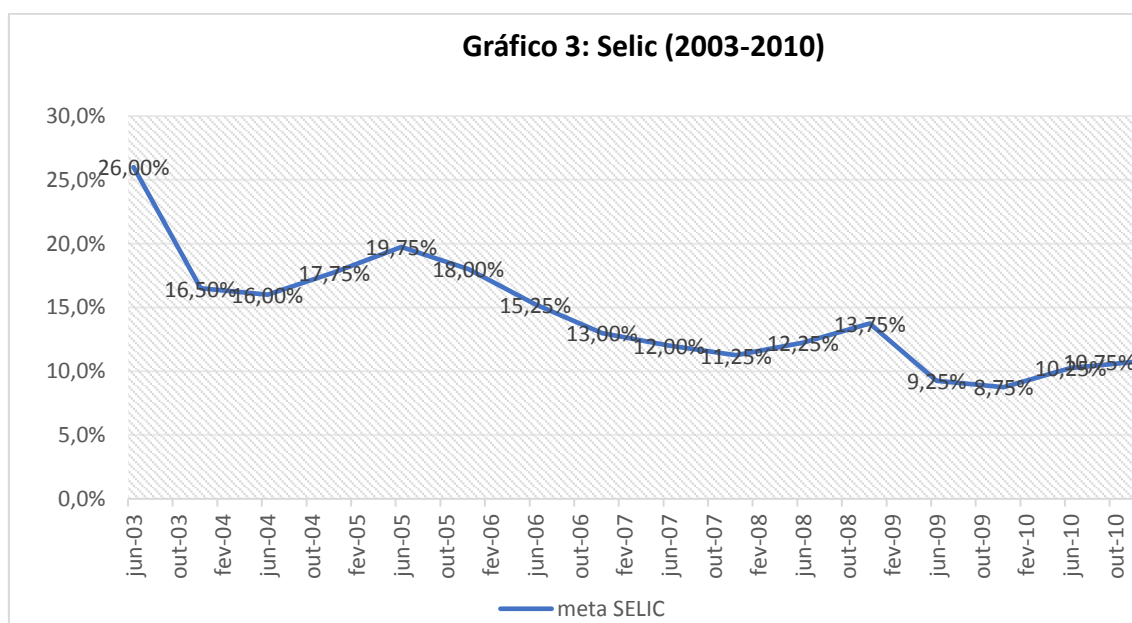
Todavia, a verdade é que esse resultado foi obtido sem nenhuma mudança na política macroeconômica implementada desde a crise cambial de 1998 e na estratégia neoliberal adotada pelos sucessivos governos desde o início dos anos 1990. Tal estratégia, que consistiu principalmente na abertura comercial e financeira e na privatização das empresas estatais, resultou no aumento da volatilidade e da instabilidade da economia, assim como em uma tendência à estagnação [...] (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 39).

Mesmo assim, durante o primeiro governo Lula, a taxa de juros manteve-se como a mais alta do mundo. Na reunião do COMPOM de 22 de janeiro de 2003, a primeira

¹⁹¹ Em 2004 o governo criou a conta “investimento” na qual se isentava da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) os rendimentos obtidos pelos capitais particulares nos mercados financeiros. Em 2006, isentou-se os capitais particulares estrangeiros não só da CPMF, como também do Imposto de Renda. Estas ações estão contidas na Medida Provisória nº 28 e na Lei nº 11.312/2006.

reunião já durante o governo Lula, a taxa de juros foi fixada em 25,5%. Aumentou no mês seguinte para 26,5%. Permaneceu assim até maio de 2003, quando começou a cair a partir de junho chegando a abril de 2004 em 16%. Permanece nesse patamar até agosto de 2004 quando volta a subir até chegar a 19,75% em maio de 2005. Fica neste patamar por quatro reuniões do COPOM quando volta a cair a partir de agosto de 2005 chegando a 11,25% em setembro de 2007 e permanecendo assim até o final do ano (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

No início do segundo mandato, a taxa de juros continuou a cair saltando de 13% em janeiro de 2007, até atingir 11,25% em setembro do mesmo ano, tendo permanecido neste patamar até março de 2008. Voltou a subir em abril de 2008 chegando a 13,75% de setembro a dezembro de 2008, quando então volta a cair até chegar a 8,75% em julho de 2009, tendo permanecido neste patamar, o mais baixo nos governos Lula, e momento no qual a economia mundial atravessava a crise do “*subprime*”, até março de 2010. De março a dezembro ela volta a subir encerrando o segundo mandato em 10,75%. Em todos os oito anos dos governos Lula, a taxa de juros esteve entre as mais altas do mundo. E, nos meses posteriores à crise de 2008, ela chegou a ser negativa em alguns países, enquanto no Brasil, ela não se reduziu abaixo dos 8,75%. Vejamos a evolução da taxa de juros no período.



Fonte: Banco Central. Elaboração própria.

A justificativa do governo em mantê-la em patamares tão altos era a mesma que era dada pelo governo anterior: manter a taxa de juros elevada determinava o controle da demanda por crédito, demanda que, por sua vez, aumentava em decorrência do crescimento do PIB. Se a demanda de crédito continuasse a aumentar, haveria nova pressão inflacionária.¹⁹² Somado àquele argumento o governo acreditava que conseguiria reduzir a dívida pública, objetivo que não se concretizou.¹⁹³

Aproveitando uma conjuntura econômica mundial favorável a países subdesenvolvidos que eram produtores de *commodities*, as autoridades econômicas, tanto do Ministério da Fazenda, quanto do Bacen, puderam manter o arranjo macroeconômico do governo anterior e levar a uma trajetória de crescimento do PIB, sem que se alterasse o sentido da intervenção pública.

O aumento do preço das *commodities* no mercado mundial, atrelado a uma inicial mudança da política cambial, que desvalorizava o real, fez com que os déficits da balança comercial existentes desde 1995, fossem revertidos em superávits. Isso possibilitou uma redução do financiamento externo, ainda no primeiro governo Lula.

Em relação às contas externas, contudo, as condições da economia mundial revelaram-se favoráveis. Com a mudança no regime cambial e a desvalorização do real em 1999, a balança comercial iniciou um processo de reversão de seus déficits. A partir de 2001, o saldo tornou-se positivo e cresceu rapidamente, acumulando um resultado de US\$ 149,6 bilhões entre 2003 e 2006, o qual se beneficiou também do aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional. Essa trajetória da balança comercial afetou positivamente o saldo do balanço de pagamentos em conta-corrente, reduzindo fortemente as exigências de financiamento externo e a vulnerabilidade externa (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 41).

Comparado ao desempenho do PIB nos governos FHC, o crescimento dos governos Lula foi considerável. Este desempenho centrado na exportação de *commodities* marcou mais uma importante aliança de classe dos governos do PT: com os grandes

¹⁹² “A principal justificativa apresentada para a manutenção dessa política era que a pressão inflacionária decorria do crescimento da demanda à frente do crescimento do PIB potencial, o qual não ultrapassaria 3,5% ao ano. De outra perspectiva, a crítica dos economistas heterodoxos à política de aumento da taxa de juros defende a tese de que o aumento na taxa Selic apesar de estimular o ingresso de capitais estrangeiros, produz efeitos deletérios para a economia, desestimulando o investimento privado e o consumo e reduzindo o crescimento econômico, com impactos negativos sobre o emprego, além de aumentar o endividamento interno e os encargos da dívida, obstruindo os caminhos para o ingresso no paraíso prometido pela política neoliberal” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 40). Desta maneira, como destacamos na tese, manter as taxas de juros altas, favorece as frações financeiras da burguesia. Contudo, arrasta o restante dos setores da economia para a recessão. À exceção da fração financeira, articulada aos capitais estrangeiros de comportamento especulativo, que pressionam por manter as taxas de juros elevadas, o conjunto das frações sociais, vê-se prejudicada com tal política. Não encontrando saídas institucionais, as demais frações da burguesia, pelo próprio processo de reorganização no interior das grandes empresas, tendem cada vez mais a direcionar parcelas crescentes da mais valia ao mercado financeiro.

¹⁹³ Como vimos, nos primeiros meses, o governo aumentou o superávit primário acordado anteriormente, de 3,75% do PIB para 4,25%.

capitalistas do setor exportador de *commodities*. Estes capitalistas encontraram todo o tipo de apoio por parte do governo, seja do ponto de vista político ou econômico.

Três variáveis concorreram para a compreensão desta opção feita pelo governo que ainda emperrava na manutenção da elevada dívida pública, apesar de todos os esforços em manter superávits elevados:

- PIB;
- Câmbio;
- Taxa de juros.

Se o PIB não cresce o esperado, o câmbio se desvaloriza em excesso e os juros tendem a subir para reverter a queda do câmbio. Neste cenário, exige-se um esforço fiscal mais elevado para impedir o crescimento da dívida pública, pois a maior parte dela estava indexada ao dólar e, neste sentido, com a desvalorização do câmbio, aumentava a dívida.¹⁹⁴

No cenário inverso, se o PIB cresce dentro (ou acima) do esperado, o câmbio mantém-se estável e não existe necessidade de aumento tão elevado na taxa de juros. Mesmo chegando a este cenário, o governo optou por manter a taxa de juros em patamares elevados na tentativa de acelerar a redução da dívida pública ganhando a confiança do mercado externo.

Esta opção fez com que o Brasil continuasse gastando recursos crescentes com o pagamento dos juros da dívida pública, em detrimento de outros gastos avaliados como fundamentais do ponto de vista político, tal como os programas de transferência de renda.¹⁹⁵

Assim, o governo Lula terminou o primeiro mandato, combinando os seguintes elementos: (i) crescimento do PIB; (ii) queda da vulnerabilidade externa, e (iii) manutenção da taxa de juros com aumento a conversão da dívida externa em interna.

Beneficiado por um cenário externo altamente favorável – a economia mundial cresceu à média de 5% a.a. no primeiro mandato de Lula – e pelo forte ciclo de alta das *commodities*, o governo Lula, mesmo mantendo-se fiel à cartilha neoliberal, conseguiu reduzir consideravelmente o grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira – uma importante trava de seu crescimento

¹⁹⁴ “Esse comportamento da relação dívida-PIB revela claramente as principais variáveis que a influenciam e que ajudam a entender por que, apesar de todo esforço realizado, têm sido medíocres os ganhos obtidos nessa questão: as variações do PIB, do câmbio e dos juros, as quais, quando se apresentam adversas, exigem maior esforço fiscal por meio da geração de superávits primários mais elevados para impedir o crescimento. Revela, também, *trade off* existente entre ajuste externo e equilíbrio fiscal, pois, para garantir o primeiro mediante a desvalorização do câmbio e/ou elevação dos juros, aumentam os encargos da dívida, uma vez que boa parcela de seu montante está indexada ao dólar e à taxa de juros interna (Selic), contaminando-a e exigindo maior esforço fiscal para evitar seu aumento descontrolado” (NAKATANI & OLIVEIRA, Política Econômica Brasileira: de Collor a Lula: 1990-2007, 2010, p. 41).

¹⁹⁵ Tema que será abordado nos próximos itens.

desde os anos 1980 –, reforçando [...] a tese do pensamento econômico dominante e da equipe de seu governo de que os caminhos do crescimento sustentado passavam, de fato, pelas mãos da ortodoxia. Permanecia, entretanto, como resultado desse processo, uma situação de extrema fragilidade fiscal do Estado, agravada com a substituição da dívida externa pela interna, pelo elevado custo fiscal que a última representa, dada a manutenção de taxas internas de juros bem mais altas que as externas (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 42).

Além do crescimento do PIB fundado nas bases descritas acima, o primeiro governo Lula reorganizou os programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família – programa que passou a atingir 26 milhões de pessoas no final do primeiro mandato.¹⁹⁶ Além destas marcas, o primeiro governo Lula também ficou marcado pelos “escândalos de corrupção” largamente noticiados na imprensa.

Estes escândalos, até o fim de 2006, haviam levado à abertura de 35 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Como vimos ainda no quarto capítulo, só o governo Collor teve um número tão alto de Comissões abertas. Desde o fim do regime militar, o governo que menos tinha sofrido com as CPIs havia sido o segundo governo FHC. Diferente do governo Lula, o governo FHC tinha uma base sólida no Senado, o que impediu o prosseguimento destas CPIs. Apenas na Câmara dos Deputados, desde o fim do regime militar e o início do governo Sarney foram abertas 61 CPIs, mas destas, apenas 20 delas foram concluídas. A mais conhecida delas foi a que levou ao *impeachment* de Collor (FOLHA DE SÃO PAULO, 2006).

A proporção de conclusão das CPIs varia de maneira inversa ao controle que o executivo tem sobre o legislativo. Este enorme número de CPIs denota mais uma das características do regime político em vigor no Brasil: a fragmentação partidária que, ainda que encontre sua estabilidade através do presidencialismo de coalisção, pressiona constantemente os governos por maiores espaços e cargos no executivo. Valendo-se da bandeira do “combate à corrupção”, partidos de todas as linhagens ideológicas buscaram abrir CPIs no legislativo com o objetivo de derrubar os governos antes dos seus mandatos. Diferente do que possa parecer, esta constância não caracteriza instabilidade do regime político, mas sim, das amplas coalisções que formam os governos. E estas coalisções são amplas em decorrência do enorme número de partidos. Como vimos, um número tão grande de partidos não expressa uma sociedade fragmentada socialmente, com inúmeras classes e frações de classe. Expressa interesses particulares de grupos regionais e

¹⁹⁶ Como veremos, no final do primeiro mandato, 11 milhões de famílias eram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Isso atingia indiretamente 26 milhões de pessoas. No final do segundo mandato esse número subiu para 12,8 milhões de famílias.

interesses remanescentes dos antigos coronéis locais. Ou seja, a existência de inúmeros partidos políticos no Brasil, não consegue expressar, através de seus programas, os interesses gerais das frações de classe da qual representam. Isto não ocorre apenas com os partidos abertamente liberais e conservadores.

As CPIs que mais tiveram repercussão através da imprensa foram a dos Correios e a do Mensalão, no qual alguns importantes ministros petistas foram substituídos – entre os quais José Dirceu, Antônio Palocci e Luiz Gushiken. Mesmo assim, apesar da mudança destes ministros, o segundo governo inicia-se praticamente com a mesma composição de governo.

Ao iniciar o segundo mandato, o governo Lula manteve a mesma política econômica apoiada no arranjo macroeconômico que se apoiava nas três variáveis descritas acima.¹⁹⁷

Como o ritmo de desenvolvimento da economia brasileira – e as ações governamentais reforçavam isso – estava bastante condicionado pelo ritmo do desenvolvimento da economia mundial, a crise que se manifestou em setembro de 2007 atinge diretamente o fluxo de capitais de comportamento especulativo que ingressava no país. A alta do preço das *commodities* reverteu-se e provocou uma queda nos seguidos saldos positivo na balança comercial em decorrência da queda nas exportações.¹⁹⁸

Em função disso, no início do segundo mandato o governo faz uma pequena redução do superávit primário para tentar aproveitar os recursos previstos no orçamento em outras áreas e programas. O maior deles foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em seu lançamento do PAC, em janeiro de 2007, o governo propôs-se a mobilizar através do programa um volume de 503,9 bilhões de reais nos quatro anos até o final do mandato. Os recursos do PAC provinham de três fontes: (i) recursos já previstos no orçamento fiscal; (ii) Projeto Piloto de Investimentos (PPI) e; (iii) de parte do setor privado aliado ao governo que apostava em um novo ciclo de crescimento econômico. O

¹⁹⁷ “Não tem sido diferente a política macroeconômica no segundo mandato, apesar de se ter considerado uma flexibilização da política fiscal e de governo ter apresentado projetos com objetivos de longo prazo, cuja viabilidade continua condicionada aos resultados da política macroeconômica da estabilização e aos humores da economia mundial” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 43).

¹⁹⁸ “Como consequência, o ciclo de alta do preço das *commodities*, que vinha beneficiando as economias emergentes, entre as quais o Brasil, apesar das pressões inflacionárias que estava gerando, mudou de direção e colocou uma nova realidade para o País. A situação das contas externas ingressou em progressiva trajetória de deterioração, em razão da excessiva valorização do câmbio, da desaceleração mundial e da queda dos preços das *commodities*: o saldo da balança comercial, depois de atingir US\$ 46,5 bilhões em 2006, caiu para US\$ 40 bilhões em 2007 e para US\$ 25 bilhões em 2008; o saldo da conta-corrente, que vinha se mantendo superavitário até 2006, encolheu para US\$ 1,55 bilhão em 2007, tornando-se deficitário em US\$ 28 bilhões em 2008, com perspectiva de que poderá gerar um déficit superior a US\$ 35 bilhões em 2009” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 44). Os valores acima são valores da época.

PAC destinava-se às diversas áreas de infraestrutura: energia, infraestrutura social e urbana e logística (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, pp. 44-45).

Além do PAC, merece destaque outra ação governamental que ficou conhecida como “PAC da indústria”, pois era direcionado a este setor. Este era o programa designado como Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançado em maio de 2008, e já como uma das respostas da tentativa de reduzir os impactos, principalmente para o setor exportador, da crise do final do ano anterior. Entre suas metas até o final do segundo governo Lula, destacou-se o aumento da taxa de investimento de 17,6% do PIB em 2007 para atingir 21% em 2010.¹⁹⁹

Como desdobramento do PAC, o PDP não estava articulado com a política de estabilização, que continua sob o comando e hegemonia do Banco Central; e, tal como formulada, a nova política não seria capaz, de acordo com seus críticos, de compensar a valorização excessiva do real nem as altas taxas de juros praticadas no Brasil na ausência dessa articulação. Em outras palavras, sem romper com as amarras do modelo ortodoxo, o PDP, assim como o PAC, constitui “intenções” desenvolvimentistas [...] (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 46).

Desta forma, o conjunto de ações tomadas pelos governos Lula reforçou o papel subordinado e dependente da economia brasileira na *economia mundial*. Tanto do ponto de vista financeiro, quanto do ponto de vista produtivo, as ações colocadas em prática por parte dos governos petistas, mesmo quando tinham como objetivo reduzir esta relação de dependência, acabaram não obtendo êxitos.

Vejamos agora a execução do orçamento nos oito anos dos governos Lula para dar uma ideia geral de como foi operacionalizada a intervenção pública naqueles anos.

3. Execução Orçamentária

Como vimos, os governos Lula deram continuidade às políticas econômicas neoliberais dos governos anteriores. Inicialmente, parte da esquerda, dentro e fora do PT,²⁰⁰ viu-se envolvida no debate acerca do “governo em disputa”. Mais tarde, a partir do

¹⁹⁹ “O PDP foi orientado [...] para: a) contrapor-se aos prejuízos provocados pela excessiva valorização do real, fortalecendo o setor exportador, principalmente por meio da ampliação de linhas de financiamento e pela desoneração de impostos, e ainda pela promoção de uma onda substitutiva de importações de setores com grande dependência de insumos e equipamentos estrangeiros; b) expandir a capacidade da produção nacional, com o aumento dos investimentos privados, reduzindo o descompasso entre a oferta e a demanda e fortalecendo o mercado interno; c) em sintonia com o PAC, assegurar a expansão da infraestrutura econômica requerida para viabilizá-la” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 45-46).

²⁰⁰ Estamos utilizando a delimitação “de esquerda” que, apesar de bastante ampla, designa os grupos organizados entre variados setores da classe trabalhadora e de alguns setores das camadas médias que se opuseram à aplicação de uma ou de várias das políticas neoliberais implementadas durante a década de 1990. É um termo bastante amplo. Caracterizamos como de esquerda os grupos e organizações que contribuíram ativamente pelo desenvolvimento do ascenso do movimento de massas da década de 1980 e que, contra sua vontade (ou para além do alcance de suas ações particulares), resistiram contra o descenso que se abateu na metade da década seguinte. O PT, desde seu surgimento,

segundo ano de governo, havia ficado mais claro qual era a direção tomada: seguir no caminho da busca da credibilidade junto aos capitalistas, nacionais e externos.

O argumento utilizado era o de que, “sem alianças amplas, não seria possível garantir a governabilidade”. As alianças, como vimos, haviam sido construídas antes mesmo do início da campanha, em 2002. A governabilidade começava a ser conquistada, já na metade do primeiro ano de governo. Contudo, outra pergunta continuava em aberto: todo o esforço em busca da governabilidade tinha qual objetivo? Para que era necessário alcançar a governabilidade?

Sem convocar sua militância, depois de iniciar seu governo, o PT apresentou ao Congresso Nacional, algumas medidas ainda nos primeiros meses de governo. Elas afastavam por completo qualquer esperança de que aquele governo poderia reverter o sentido das ações dos governos anteriores, seja mudando algumas questões nos rumos da política econômica ou mesmo na política social.

[...] dúvidas que já persistiam durante a própria campanha se acentuaram, primeiramente, com as indicações para postos chave de alguns nomes não vinculados ao ideário popular, tal como foi o caso da escolha do Presidente do Banco Central e a manutenção da Diretoria do governo anterior, tão criticada por todos aqueles que se opunham e se opõem ao projeto neoliberal. Essa percepção foi, em seguida, aprofundada com os dois aumentos consecutivos da taxa básica de juros e o discurso de que a política econômica deveria “agradar” ao mercado. Em terceiro lugar, viu-se a continuidade da submissão à política econômica comandada pelo FMI, quando o superávit primário foi elevado de 3,75% para 4,25% do PIB. Em quarto, a ênfase no desenvolvimento focalizado de programas sociais, onde o programa Fome Zero é emblemático, sinalizando que, nesses primeiros seis meses de governo, nenhuma mudança efetiva estava ocorrendo na direção do Estado brasileiro. Para terminar, as propostas de reforma tributária e da previdência constituíram grandes surpresas, principalmente para aqueles mais envolvidos na discussão programática que elegeu Lula para a presidência da República. Não ouvindo sequer as sugestões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a proposta de reforma tributária aumenta a carga tributária e mantém a Desvinculação dos Recursos da União (DRU), tudo em consonância com o objetivo de maior superávit primário. No campo previdenciário, entre outros aspectos, desconsidera princípios básicos da doutrina e propõe medidas antes

foi construído e sempre contou entre seus filiados com uma série de distintos grupos (que se tornariam “correntes” já a partir de seu 3º Congresso). Desde o seu surgimento foi hegemonizado pelo “Grupo dos 113” que, logo passaria a se chamar “Articulação” que, por sua vez foi mudando de nome ao longo dos anos. Mesmo que o PT, antes mesmo de ganhar as eleições de 2002, tenha passado por um profundo processo de transformismo, muitas “correntes” em seu interior continuaram a se posicionar de maneira contrária às políticas executadas pelo governo federal. A maioria destes grupos seguiria nesta oposição “interna” com base em ilusões ou avaliações equivocadas, tais como a do “governo em disputa”. Apesar da ineficiência de sua oposição, alguns destes grupos, continuaram a ter uma ação crítica em relação à intervenção pública que se implementava e nos parece coerente que sejam caracterizados pela denominação “de esquerda”. Já a direção do partido (a antiga “Articulação” e as correntes sob sua influência) passaram por um profundo processo de transformismo. A esta direção e aos grupos internos que permaneceram presos a ela não cabe a designação como de esquerda. Como vimos nos dois primeiros itens deste capítulo, estes grupos acomodaram-se aos cargos da direção do regime político e abriram mão de qualquer tentativa de reverter a intervenção pública neoliberal. Optaram pela tática da conciliação que foi largamente desvantajosa aos vários setores da classe trabalhadora, em especial, àqueles setores mais mobilizados. Ajustaram-se perfeitamente ao presidencialismo de coalizão. Por tudo isso, diferente do que projetava Florestan Fernandes, o PT tornou-se um “partido da ordem”.

veementemente repudiadas pelo próprio Partido dos Trabalhadores (SEP, 2003).

Estas medidas, já tomadas nos primeiros três meses de governo, indicavam que, em que pese a enorme votação conquistada pelo candidato do PT nas eleições do ano anterior, o governo seguiria na busca de atingir o objetivo maior: tornar-se um partido aceito pelos estreitos limites “democráticos” impostos pelo regime político brasileiro. Ou seja, o PT almejava formar um governo que fosse respeitado entre o empresariado brasileiro, que fosse aceito pelos grandes grupos de imprensa e, acima disso, que tivesse a confiança dos investidores externos.

Uma das medidas mais emblemáticas, como vimos, foi manter os elevados superávits primários. Nos primeiros meses de seu primeiro governo, o governo propôs ao FMI aumentar o superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB. Sem que houvesse qualquer exigência do FMI. Isto, contudo, não reduziu o montante gasto com o pagamento da dívida pública. A manutenção das taxas de juros, em patamares elevados, não reduziu a relação dívida-PIB.²⁰¹

Depois desta primeira medida, de enorme impacto simbólico, pois radicaliza uma exigência bastante polêmica feita anos antes pelo FMI ao Brasil (e que o próprio PT havia feito ferrenha oposição durante os governos FHC), uma sequência de medidas passou a ser levada ao legislativo, pelo próprio governo.

Destacamos nos próximos itens, três das ações que julgamos as mais importantes: a política de assistência social, a política previdenciária e a tentativa de ampliar a autonomia do Banco Central. Antes de descrevê-las, contudo, examinamos a execução orçamentária dos governos Lula para dar uma noção de quais gastos se julgou prioritário no interior da intervenção pública.

²⁰¹ No programa de governo aprovado um ano antes das eleições, o partido dizia ser “[...] necessário denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo com o FMI, para libertar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país e bloquear as tentativas de re-estatização da dívida externa, reduzindo a emissão de títulos da dívida interna indexados ao dólar. O Brasil deve assumir uma posição internacional ativa sobre as questões da dívida externa, articulando aliados no processo de auditoria e renegociação da dívida externa pública, particularmente de países como o Brasil, o México e a Argentina, que respondem por grande parte da dívida externa mundial e, não por acaso, tem grande parte de sua população na pobreza” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, 2001, p. 13). Ou seja, naquele programa estava a defesa da realização de uma auditoria da dívida pública. Que, sem dúvida alguma, seria inviável que fosse realizada com a aprovação do legislativo.

Tabela 16: Despesas da União por categoria econômica e grupo de despesa em bilhões de R\$ e em % do subtotal das despesas correntes e de capital – GOVERNOS LULA (2003-2010)

GRUPO DE DESPESA	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
unidade de medida	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %	bi de R\$	em %
DESPESAS CORRENTES	785,77	77,82%	822,64	80,86%	915,48	85,43%	1.094,49	79,04%	1.118,80	80,80%	1.071,32	74,46%	1.175,17	70,87%	1.225,20	79,48%
Pessoal e Enc. Sociais	161,63	16,01%	167,31	16,45%	166,08	15,50%	185,79	13,42%	194,59	14,05%	199,16	13,84%	225,96	13,63%	234,20	15,19%
Juros e Enc. da Dívida	134,48	13,32%	139,14	13,68%	158,61	14,80%	262,32	18,94%	231,67	16,73%	163,59	11,37%	181,74	10,96%	169,15	10,97%
Outras Desp. Correntes	164,13	16,25%	516,18	50,74%	590,79	55,13%	646,37	46,68%	692,49	50,01%	708,57	49,25%	767,45	46,28%	821,84	53,32%
Transf. a Est., DF e Mun.	489,65	48,49%	172,74	16,98%	207,81	19,39%	220,16	15,90%	238,41	17,22%	264,15	18,36%	259,74	15,66%	273,73	17,76%
Ben. Previdenciários ²	222,02	21,99%	230,07	22,62%	251,56	23,48%	280,16	20,23%	293,49	21,19%	290,14	20,17%	318,92	19,23%	340,14	22,07%
Demais Desp. Correntes	103,49	10,25%	113,36	11,14%	131,41	12,26%	145,50	10,51%	160,60	11,60%	154,27	10,72%	188,77	11,38%	207,96	13,49%
DESPESAS DE CAPITAL	223,99	22,18%	194,66	19,13%	156,07	14,56%	290,15	20,95%	265,92	19,20%	367,41	25,54%	483,00	29,13%	316,26	20,52%
Investimentos	13,20	1,31%	20,32	2,00%	30,58	2,85%	34,00	2,46%	56,17	4,06%	53,71	3,73%	66,81	4,03%	73,65	4,78%
Inversões Financeiras	47,97	4,75%	40,37	3,97%	38,53	3,60%	46,27	3,34%	49,41	3,57%	59,52	4,14%	48,26	2,91%	48,31	3,13%
Amortização da Dívida	162,81	16,12%	133,95	13,17%	86,95	8,11%	209,87	15,16%	160,34	11,58%	254,17	17,67%	367,92	22,19%	194,29	12,60%
SUBTOTAL	1.009,77	100,00%	1.017,31	100,00%	1.071,56	100,00%	1.384,65	100,00%	1.384,72	100,00%	1.438,74	100,00%	1.658,17	100,00%	1.541,47	100,00%
Amort. da Dív. - Refin.	784,08	77,65%	681,78	67,02%	882,51	82,36%	653,99	47,23%	618,93	44,70%	412,35	28,66%	387,48	23,37%	515,98	33,47%
TOTAL	1.793,85	177,65%	1.699,09	167,02%	1.954,07	182,36%	2.038,64	147,23%	2.003,65	144,70%	1.851,10	128,66%	2.045,65	123,37%	2.057,46	133,47%

Todos os gastos foram deflacionados pelo próprio portal do Tesouro com base na inflação de fevereiro de 2019, calculada pelo IGP-DI.

Fonte: SIAFI/STN/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Antes de interpretar as despesas apresentadas na tabela, relembremos a ressalva feita no capítulo anterior. Consideramos o *total dos gastos* a soma das “categorias orçamentárias”: *despesas correntes* e *despesas de capital* subtraindo-se a rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento” que na própria apresentação dos dados feita pela STN aparece fora da soma “Subtotal”. Assim, o total dos gastos apresentados acima é a soma do total das despesas “Correntes” e das despesas “de Capital”.

Naquela ressalva, feita no capítulo anterior, fizemos duas justificativas. A primeira refere-se à rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento”. Citamos novamente o que está escrito no portal do Tesouro Nacional:

Assim como em um empréstimo bancário, a dívida incorrida com a emissão de títulos públicos precisa ser paga. Caso não existam recursos disponíveis para este pagamento, o governo pode contrair um novo empréstimo para garantir a quitação desses compromissos. Com isso, ele estará trocando uma dívida velha por outra nova, o que é conhecido como refinanciamento ou rolagem da dívida pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal define refinanciamento (rolagem) como a emissão de títulos da dívida pública para pagamento de principal acrescido de atualização monetária (TESOURO NACIONAL, 2017).

Ou seja, a rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento” refere-se a “troca de dívida velha por outra nova”, no que é conhecido como rolagem da dívida quando o Tesouro Nacional não dispõe de recursos suficientes para quitar esta dívida. Neste sentido, as despesas contidas nesta rubrica, não se constituem como dispêndios por parte do Tesouro Nacional.

A segunda justificativa refere-se à inclusão da rubrica “Amortização da Dívida” no total dos gastos, dado ainda que os gastos contidos nesta rubrica não se caracterizem como dispêndios (despesas), mas sim *devolução do que foi tomado emprestado*, do ponto de vista fiscal, o que existe é uma despesa. Assim, depois de lembrar aquelas ressalvas feitas no capítulo anterior, examinemos os dados apresentados acima.

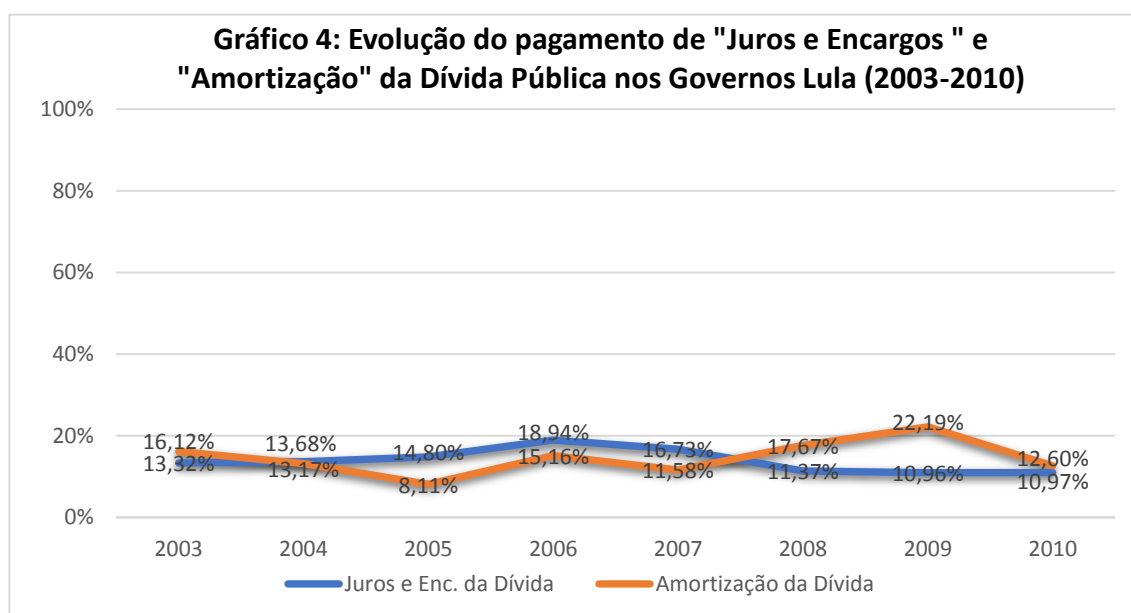
Um primeiro olhar sobre a tabela nos mostra uma *enorme continuidade* na estrutura como os gastos foram sendo realizados. Não há nenhum tipo de *ruptura* no desempenho dos gastos. O que existe são oscilações.

Observemos primeiro a rubrica “Juros e Encargos da Dívida” que saltou, em 2003, de 13,32% ou 65,7 bilhões de reais em valores da época (134,48 bilhões em valores corrigidos pela inflação de 2019) até alcançar 18,94% ou 151,15 bilhões de reais em 2006 (262,32 bilhões em valores corrigidos pela inflação de fevereiro de 2019). Ou seja, no primeiro mandato de Lula, como havíamos mencionado, em decorrência da manutenção

das altas taxas de juros, superando as expectativas do FMI, o montante da dívida não se reduziu.

Em seguida, a partir do segundo mandato, os gastos registrados nesta rubrica começam a sofrer uma queda acentuada. De 18,94%, em 2006, caíram para 16,73%, em 2007, e continuaram a cair até o final do segundo mandato, quando atingiram 10,97% do total das despesas (somadas as despesas correntes e as de capital). Isso significava 122,42 bilhões de reais em valores nominais da época²⁰² (169,15 bilhões de reais em valores corridos pela inflação de fevereiro 2019).

Esta queda acompanhou, por outro lado, o crescimento das despesas registradas na rubrica “Amortização da Dívida” que passou a aumentar, justamente quando as despesas com “Juros e Encargos da Dívida” começaram a cair. No primeiro mandato as despesas com “Amortização da Dívida” oscilaram de 16,12% em 2003, caíram nos dois anos seguintes para 13,17%, em 2004, e 8,11%, 2005, para voltar a subir em 2006, em 15,16% do total das despesas. No segundo mandato, depois de uma queda no primeiro ano, em 2007, chegando a 11,58%, sobe para 17,67% em 2008, atingindo 22,19% em 2009, quando no último ano de governo voltou a cair, chegando a 12,60% do total dos gastos. Vejamos a evolução dos gastos registrados nestas duas rubricas:

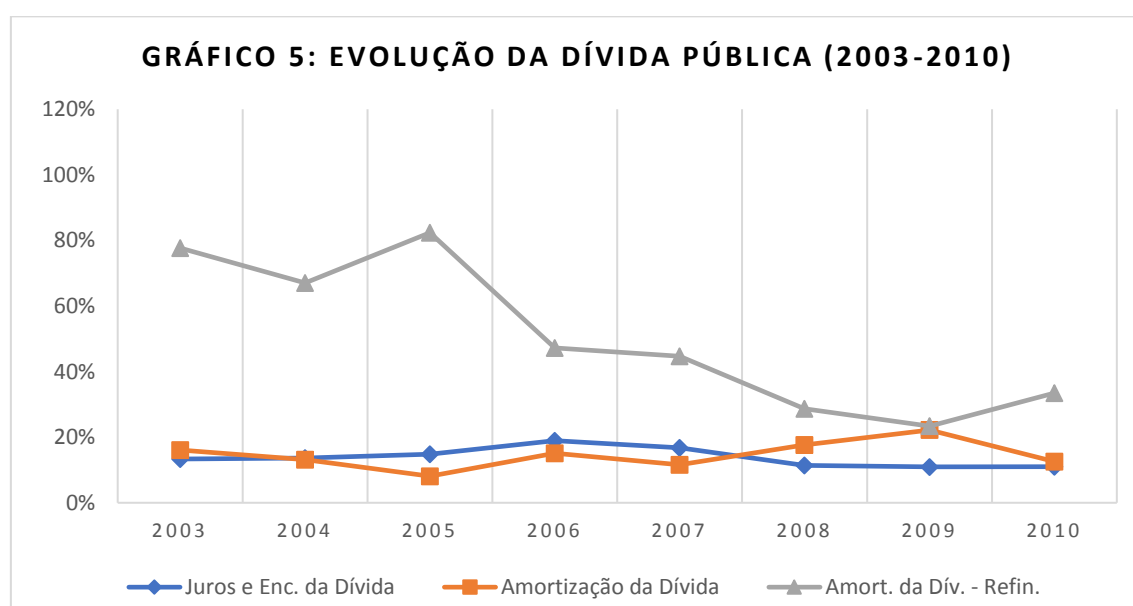


Fonte: SIAFI/STN/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

²⁰² Neste valor incluímos os “restos a pagar” correspondentes a 403 milhões de reais. A partir do segundo mandato Lula, as tabelas da Execução Orçamentária organizada “por grupo de despesa” e apresentadas pela Secretaria do Tesouro Nacional incluem uma coluna extra detalhando os valores das despesas que não foram realizadas até o final do ano em questão. Esta coluna é apresentada sob o título: “Inscritas em RP não processadas”.

A soma destas duas rubricas saltou de um total de 29,44% em 2003, reduzindo-se nos dois anos seguintes, até chegar a 22,92% em 2005. Nestes primeiros anos, à medida em que se aumentava a taxa de juros (e uma quantidade maior das despesas direcionavam-se ao pagamento dos juros e dos encargos), uma quantidade menor da dívida era amortizada. Mesmo assim, como veremos no próximo gráfico, o montante da dívida, registrado sobre a rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento” continuava a subir. A partir do último ano do primeiro governo Lula, 2006, as duas rubricas somadas (“Juros” e “Amortização”) voltam a subir, atingindo 34,10% dos gastos. Permanecendo próximo a este patamar pelos três primeiros anos do segundo mandato de Lula, quando estas rubricas voltam a cair no último ano, em 2010, chegando em 23,58% das despesas.

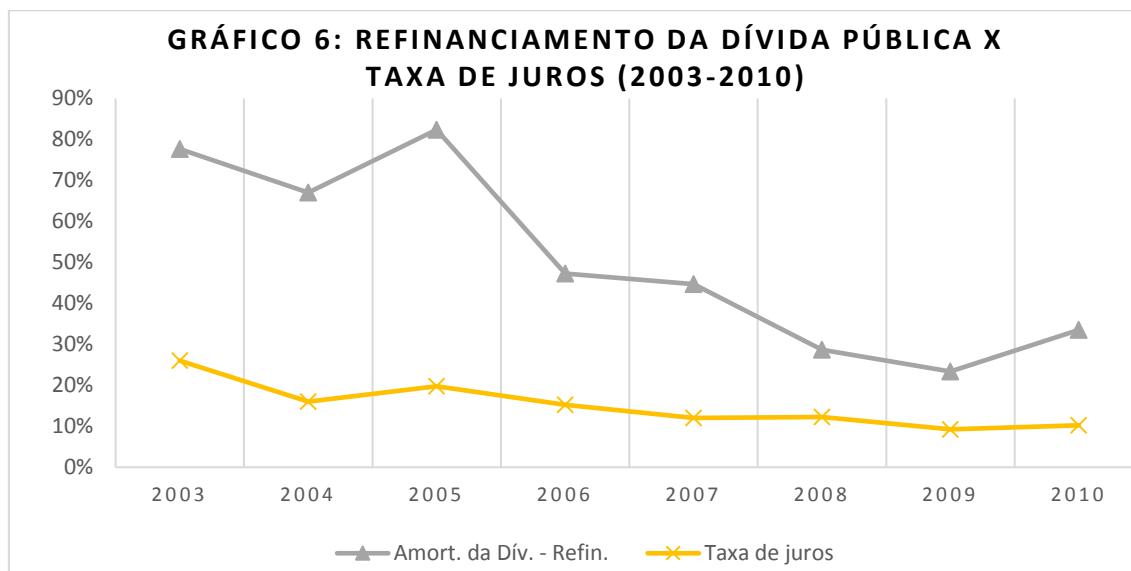
Vejamos agora, a evolução dos gastos contidos nas três rubricas que compõem a Dívida Pública Federal, durante o período.



Fonte: SIAFI/STN/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

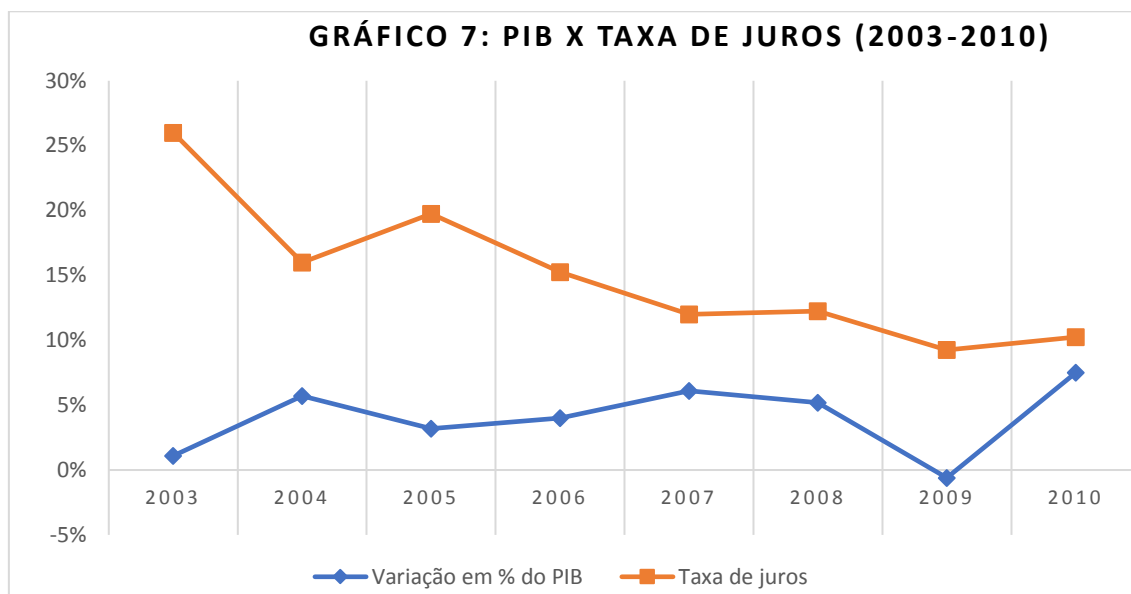
Pelo gráfico se pode notar a redução do “Refinanciamento” da dívida pública. Ainda que as despesas contidas nas rubricas “Juros” e “Amortização” tenham oscilado dentro de um limite pequeno, o montante da dívida (que inclui o “Refinanciamento”) começou a cair, fundamentalmente, a partir do segundo mandato. Duas causas ajudam a explicar esta queda: a *redução da taxa de juros* e o *crescimento do PIB*.

A queda dos gastos contidos no “Refinanciamento” significa que o governo começou a fazer uma “rolagem” de uma parcela menor da Dívida Pública Federal, em detrimento de que uma parcela maior estava sendo quitada. Vejamos como a redução da taxa de juros acompanha a redução da rolagem da dívida.



O outro fator que explica a redução das taxas de juros foi o desempenho do PIB. Como vimos, durante o período que vai de 2003 a 2007, a economia brasileira cresceu em ritmo acelerado impulsionada pelo aumento no preço das *commodities* no mercado internacional. Em 2003 a economia permaneceu estagnada com uma variação positiva de 1,1% do PIB, ainda reflexo da crise mundial de 1998. Mas no seguinte iniciou trajetória de crescimento do PIB atingindo 5,7% em 2004, 3,2% em 2005, 4,0% em 2006, 6,1% em 2007, 5,2% em 2008. A economia sofreu uma contração em 2009, com a redução do PIB chegando a 0,6%, mas os governos Lula fecham os dois mandatos com um crescimento do PIB da ordem de 7,5% em 2010.

A trajetória do PIB acompanhou a trajetória da evolução da taxa de juros até 2007. Até aquele ano, o crescimento do PIB e a redução das taxas de juros foram os dois indicadores macroeconômicos que explicaram a redução dos gastos registrados na rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento” que expressou, por sua vez, a redução do montante da Dívida Pública Federal. Vejamos:

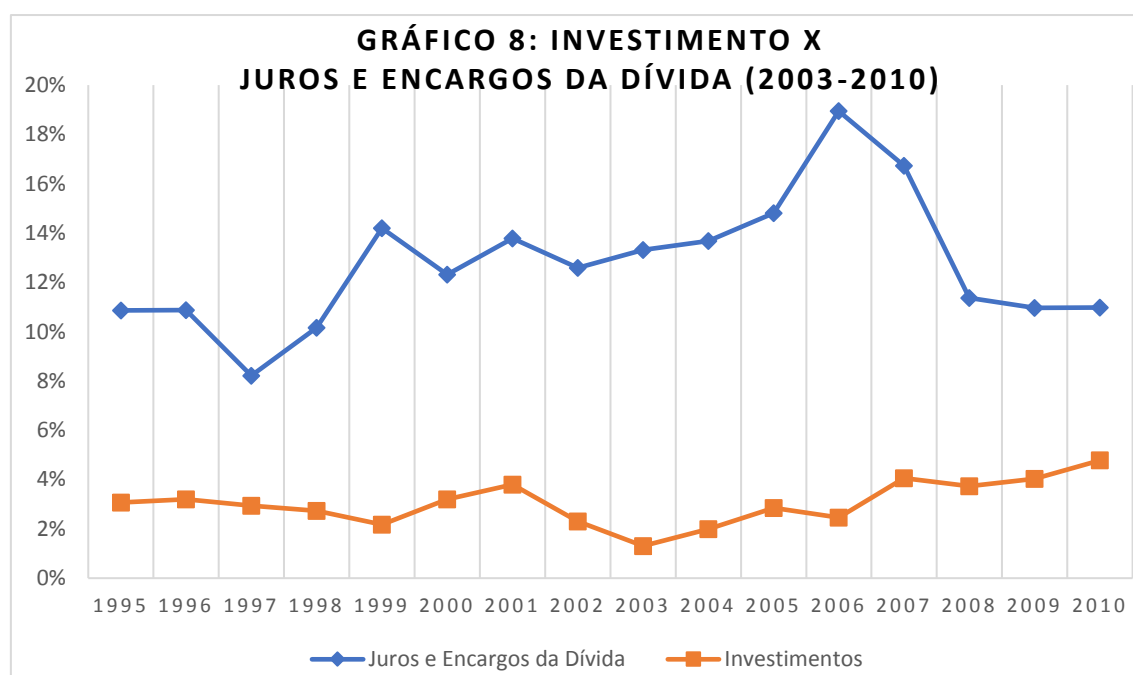


Fonte: Banco Central (2010). Elaboração própria.

Por fim, observemos outro elemento de continuidade na trajetória das despesas em comparação com os governos anteriores: o investimento não financeiro. Se, nos governos FHC a rubrica “Investimentos” não superou 3,8% (em 2001) do total das despesas registradas na Execução Orçamentária, nos governos Lula a situação permaneceu a mesma. No primeiro mandato a rubrica “Investimentos” ficou em 1,31%, em 2003, 2% em 2004, 2,85% em 2005, 2,46% em 2006. No segundo mandato as despesas direcionadas ao investimento subiram um pouco, contudo permaneceram em patamares muito baixos. Em 2007 a rubrica “Investimento” representou 4,06% do total de gastos, em 2008 chegou a 3,73%, em 2009 chegou a 4,03% e encerrou o segundo mandato em 4,78% do total das despesas.

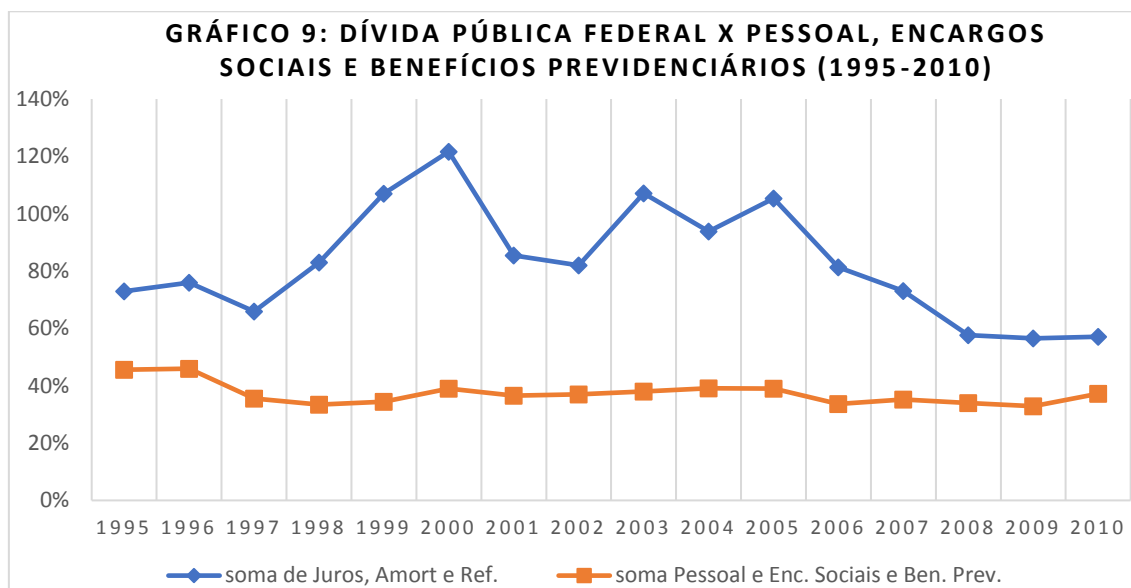
Façamos uma comparação entre o investimento não financeiro, registrado na rubrica “Investimentos”, do período que vai de 1995 a 2010 e o comparemos com as despesas registradas na rubrica “Juros e Encargos da Dívida”, rubrica que registra as despesas do Tesouro Nacional com o pagamento anual da Dívida Pública Federal. Pode-se notar que em todo o período houve uma desproporção muito grande entre as taxas de juros e as taxas de investimento não financeiros. E, em alguns momentos, como entre 1997 a 1999, e entre 2002 a 2005, as duas seguem trajetórias opostas: enquanto a taxa de juros sobe, a taxa de investimento cai, o que nos leva à conclusão de que os recursos direcionados ao pagamentos dos juros e encargos da dívida pública retiraram recursos dos investimentos não financeiros. Em outros momentos, tais como de 2005 a 2006, o

crescimento muito grande da taxa de juros acompanhado por uma pequena redução da taxa de investimento, é explicado por outros fatores que incidem sobre esta relação, tais como o crescimento do PIB que, aos olhos dos dirigentes do governo possibilitariam manter elevadas a taxa de juros sem que, contudo, o PIB fosse prejudicado. Mesmo assim, em momento algum a taxa de investimento superou ou igualou-se à taxa de juros. Mostrando, mais uma vez, a continuidade da política macroeconômica de ambos os governos e as prioridades dos interesses econômicos em sua execução.



Fonte: SIAFI/STN/Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Por fim, comparemos a evolução do montante da Dívida Pública Federal, registrada nas três rubricas “Juros e Encargos da Dívida”, “Amortização da Dívida” e “Amortização da Dívida – Refinanciamento” com as rubricas destinadas ao pagamento dos servidores públicos, aos programas de transferência de renda (e outros benefícios sociais), e ao sistema previdenciário (do setor privado e público). As rubricas que registram estas despesas são: “Pessoal e Encargos Sociais” e “Benefícios Previdenciários”. Vejamos:



Em que pese o fato de que as rubricas que concentram o montante da Dívida Pública Federal tenham sofrido um aumento no segundo governo FHC e uma redução no segundo governo Lula, as despesas voltadas às áreas “sociais” permaneceram concentrando uma parcela pequena dos gastos registrados na Execução Orçamentária. Nestas áreas “sociais” estão os gastos voltados à reprodução da força de trabalho.

Do ponto de vista dos gastos, isso demonstra que a intervenção pública neoliberal, posterior ao Plano Real, manteve continuidade na maneira como as despesas foram executadas, e que as despesas estatais passaram por um processo de financeirização, à medida que os governos priorizaram os gastos com o pagamento de juros e com a rolagem da dívida pública, ao invés de priorizar os gastos destinados à reprodução da força de trabalho.

Este registro dos gastos foi o resultado de uma série de medidas. Algumas já foram descritas no início do capítulo e conformam, por sua vez, as políticas econômicas dos governos Lula. Outras serão descritas a partir de agora.

4. Programas de transferência de renda

Uma das marcas da intervenção pública nos governos do PT foi a concepção por trás da elaboração²⁰³ e a maneira como foram implementadas as políticas sociais. Neste

²⁰³ Existe uma extensa bibliografia que trata das concepções por trás das Políticas Sociais no mundo contemporâneo e, particularmente, no Brasil. Em particular, indicamos que merecem destaque alguns trabalhos (BEHRING & BOSCHETTI, 2008; DRAIBE, 1993; UGÁ, 2008), para quem as novas tendências da política social no capitalismo

ponto particular, o padrão de acumulação da financeirização teve enorme impacto sobre a política adotada.

No artigo 194 da Constituição de 1988²⁰⁴ a proteção social passou a ser vista em termos amplos baseando-se nos princípios da “universalidade da cobertura e do atendimento”, na “equivalência dos benefícios e serviços” prestados para as populações urbanas e rurais, na “equidade na forma de participação” nos seus custos, além do caráter “democrático” em sua gestão.²⁰⁵ Baseando-se nestes princípios, a proteção social foi incluída em um orçamento à parte do Orçamento Geral da União (OGU) intitulado Orçamento da Seguridade Social (OSS). O OSS incluía três distintas áreas em seu orçamento, cada uma delas tratando de um “direito fundamental” a ser garantido: (i) previdência social,²⁰⁶ (ii) saúde e (iii) assistência social.

Acerca do financiamento do OSS, constava no artigo 195 da Constituição que:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] *I – do empregador*, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) *a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados*, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) *a receita ou o faturamento*; c) *o lucro*; *II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social*, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; *III – sobre a receita de concursos de prognósticos*; *IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar*. § 1o As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, pp. 117, grifos nossos);

Assim, previa-se que o OSS fosse financiado pelos empregadores e pelos trabalhadores. Contudo, não apenas o OSS foi desfigurado ao longo dos sucessivos governos a partir de 1990, como também os recursos passaram a ser utilizados para outras áreas.

contemporâneo guiam-se pela sua *focalização, monetarização e descentralização*. Elementos que vão na direção contrária do que se previa na Constituição de 1988.

²⁰⁴ “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social [...]” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016, p. 117).

²⁰⁵ “Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016, p. 117).

²⁰⁶ A previdência social e os distintos regimes previdenciários são o tema do próximo item.

Como vimos no terceiro capítulo da tese, o arranjo que possibilitou a criação do Plano Real criou o Fundo Social de Emergência (FSE) – que em 2000 teve seu nome alterado para Desvinculação de Receitas da União (DRU). A função do FSE era servir como uma reserva monetária que pudesse evitar a desvalorização da moeda recém lançada (Real). Com a DRU, os governos FHC passaram a contar com a possibilidade de utilizar até 20% dos recursos estimados no OSS de maneira discricionária. Estes recursos, ao longo dos anos, foram sendo utilizados para pagar a dívida pública (SALVADOR E. , 2008).

Cabe destacar que a carga tributária brasileira é regressiva. O que significa que o Estado brasileiro tributa mais as frações sociais com menor renda da sociedade em detrimento dos setores com maior renda. Salvador (SALVADOR E. , 2008, p. 182-183) demonstra que a carga tributária, que compõe o Orçamento Geral da União e o Orçamento da Seguridade Social, onera os mais pobres em detrimento dos grandes capitalistas. E faz isso através do imposto direto, mas também dos impostos indiretos.

O aumento da carga tributária brasileira foi obtido, basicamente, com tributos cumulativos sobre o consumo, como o COFINS e a CPMF, além do aumento não legislado do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), congelando a tabela e as deduções do Imposto de Renda (IR). A elevação da arrecadação tributária, no entanto, não se destinou para os serviços públicos, mas para cobrir – e apenas em parte – os juros e a amortização da dívida pública, que cresce exponencialmente nos últimos anos (SALVADOR E. , 2008, p. 182).

No que diz respeito ao OSS, como os recursos desvinculados através da DRU foram utilizados para o pagamento de juros da dívida pública, cada vez menos recursos direcionaram-se para manter em funcionamento um sistema universal e gratuito de proteção social, como previsto na Constituição.

Assim, as diversas políticas de assistência formuladas e implementadas depois do Plano Real e, em particular no segundo governo FHC, além de contarem com poucos recursos, tiveram um caráter restrito e focalizado entre os mais pobres. Sequer podem ser consideradas, do ponto de vista dos princípios constitucionais, como efetivação dos direitos conquistados na Constituição.

Os diversos programas e benefícios criados desde então se constituíram como “benesses” governamentais, pois não se sustentavam em uma concepção ampla de proteção social, mas sim como políticas de transferência monetária aos mais pobres, entre os pobres. Sua fragilidade institucional criou uma brecha para que, a depender do governo eleito, sua continuidade fosse colocada em risco.

[...] esses programas não constituem um direito e sim uma benesse governamental, que pode ser alterada sem grandes discussões a depender do gosto e do interesse do presidente de plantão. Em outras palavras, o combate à pobreza ainda continua a ser tratado como uma atividade meramente assistencial, o que pode resultar no florescimento de todo tipo de clientelismo (MARQUES & MENDES, 2006, p. 70).

Contudo, a assistência social contou com um aumento no aporte de recursos depois de 2004, quando foi criado o Programa Bolsa Família (PBF). Sua criação passou pela complicada estruturação e gestão (que durou apenas um ano) do Programa Fome Zero, no início do governo Lula, mas que havia sido planejado ainda antes do fim das eleições em 2002. Só no final de 2004 ele foi substituído pelo PBF.²⁰⁷

Criado através da lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004 o governo reformulou alguns dos ministérios existentes até então incluindo-os no recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS). Nele foram centralizados todos os antigos programas que foram diluídos no PBF. Este programa passaria a envolver uma quantidade maior de recursos e se tornou o maior programa de assistência social a partir de então.²⁰⁸

Vejamos a diferença apenas no primeiro ano de existência do MDS (2004) entre o número de benefícios realizados e o aporte de recursos recebidos entre o Programa Bolsa Família e os demais benefícios da assistência social que já existiam antes da criação do MDS:

²⁰⁷ “Decisões tomadas no início do governo Lula modificaram de forma fundamental a política de transferência de renda dos “novos” programas. Por um lado, a clientela alvo se ampliou significativamente, já que se universalizou a elegibilidade ao benefício para todas as famílias de baixa renda. Assim, passaram a se qualificar para o recebimento de R\$ 50/mês do novo Cartão Alimentação todas as famílias com renda familiar per capita (RFPC) inferior a um quarto do salário mínimo. Em consequência, a população alvo dos novos programas de transferência de renda praticamente dobrou. Por outro lado, havia o objetivo explícito de unificação dos novos programas. Após um início confuso e semeado de contradições conceituais e operacionais, em outubro do mesmo ano o programa de transferência de renda foi relançado sob a denominação de Bolsa Família (BF), para o qual foram estabelecidas novas regras: houve elevação do teto de renda familiar per capita para fins de elegibilidade, que foi desatrelado do salário mínimo, assim como mudança na forma de estabelecimento do valor do benefício, que passou a ser variável – de R\$ 15 a R\$ 95, conforme a renda da família e a presença de crianças” (ROCHA, 2011, p. 118).

²⁰⁸ Os programas que existiam desde o governo FHC e que foram incluídos no MDS em 2004 foram o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. “O Bolsa Escola foi instituído em 11 de abril de 2001 e era vinculado à Educação; o Bolsa Alimentação, vinculado à Saúde, foi instituído em 6 de setembro de 2001 e o Auxílio Gás em janeiro de 2002, todos eles durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Somente o Programa Nacional de Acesso à Alimentação foi criado no governo Lula, em 13 de junho de 2003. Para as famílias mais pobres, a junção desses programas resulta em aumento do valor recebido” (MARQUES & MENDES, 2006, p. 67).

Tabela 17: Benefícios e dispêndios dos programas federais de transferência de renda (2004)

Programa	Nº de Benefícios Pagos	Dispêndios (milhões de R\$)
Novos Programas	10.295.493	R\$ 465,986
Bolsa Escola	3.381.486	R\$ 78,778
Bolsa Família	5.035.660	R\$ 346,687
Cartão Alimentação	322.317	R\$ 16,116
Bolsa Alimentação	251.459	R\$ 4,836
Auxílio Gás	1.304.571	R\$ 19,569
Benefícios Assistenciais	2.565.857	R\$ 674,733
LOAS*	1.983.788	R\$ 518,538
RMV e PMV**	582.069	R\$ 156,194
Total Geral	12.861.350	R\$ 1.140,719

Fonte: ROCHA (2011, p. 119).

*LOAS é a Lei Orgânica da Assistência Social.

**RMV é a Renda Mínima Vitalícia e PMV são as Pensões Mensais Vitalícias.

É possível notar a desproporção entre o número de benefícios realizados no início do governo Lula pelos novos programas de transferência de renda (criados entre o final do governo FHC e início do governo Lula) e o conjunto dos beneficiários atingidos por outros benefícios assistenciais: LOAS, RMV e PMV.²⁰⁹ Enquanto os programas de transferência de renda contemplaram 10.295.493 de benefícios, os programas assistenciais contemplaram um quarto daquele conjunto: 2.565.857 benefícios. Contudo, enquanto os programas de transferência de renda recentemente criados exigiam um aporte pequeno de recursos, 465,986 milhões de reais, os benefícios assistenciais receberam um aporte um terço maior: 674,733 milhões de reais.

Disso se pode extrair a conclusão de que, na ótica do governo, era “barato” privilegiar este tipo de programa de transferência de renda, em detrimento de outros programas. Estes, por sua vez, ao mesmo tempo em que atingiam um enorme universo de

²⁰⁹ A LOAS foi criada pela lei 8.743/93 e substituiu a antiga Renda Mínima Vitalícia que havia sido criada pela lei 6.179/74, como benefício previdenciário destinado às pessoas maiores de 70 anos de idade e aos inválidos. “Com a Constituição Federal de 1988, foi definida a garantia de um benefício mensal no valor de um salário mínimo à pessoa com deficiência e à pessoa idosa, independentemente de contribuição à Previdência Social, que não possuam meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Em 24 de junho de 1991, foi publicada a Lei nº 8.213, dispondo sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Esta lei estabeleceu, em seu art. 139, disposição no sentido de que a RMV continuaria integrando o elenco de benefícios da Previdência Social, até que fosse regulamentado o inciso V do art. 203 da Constituição Federal, o que ocorreu em 07 de dezembro de 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que originou o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Assim, a RMV, criada no âmbito da previdência social, foi extinta a partir de 01 de janeiro de 1996, quando entrou em vigor a concessão do BPC. A partir da Lei Orçamentária Anual de 2004, os recursos para pagamento da RMV e despesas operacionais foram alocados no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social” (SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015).

peças passaram a se constituir em uma “ampla base eleitoral” de Lula e do PT que o levou ao segundo mandato com uma margem um pouco mais tranquila de votos.²¹⁰

Esta base eleitoral, ao longo do primeiro governo Lula foi outro elemento que distinguiu a sua “histórica” base social, constituída pelas frações da classe operária da indústria de transformação e de bens de consumo duráveis e por distintos setores do funcionalismo público. Esta nova base eleitoral era composta por uma massa de pessoas marginalizadas com baixíssima renda (ou ausente de qualquer tipo de renda) que passou a ser o foco dos novos programas criados.

[...] os beneficiados dos programas compensatórios, que nunca foram objeto da atenção continuada de qualquer governo, passam a ser base de apoio incontestado do governo Lula. Vale lembrar que esse segmento da população brasileira apresenta, em geral, baixo nível de organização, estabelecendo assim uma relação direta, sem mediação, com o presidente Lula (MARQUES & MENDES, 2006, p. 70).

Assim, como eram ações de governo pouco dispendiosas em relação à parcela da sociedade que passou a ser atingida, não apenas se tornaram uma das principais políticas dos governos Lula como este tipo de ação esteve em completa consonância com as orientações neoliberais vigentes no mundo, no padrão de acumulação da financeirização.²¹¹

Desta maneira, o PBF era o mecanismo pelo qual era substituída a antiga base social que havia formado o PT e que havia demorado duas décadas para se consolidar, em detrimento de uma nova base eleitoral, frágil e dispersa,²¹² mas que estava em completa sintonia com os objetivos pragmáticos almejados pelo partido: a estabilidade econômica, diante do mercado externo, e a governabilidade, buscada em amplas frações sociais.

[...] base de apoio, diluída em todo país e tendo em comum somente sua baixa renda, não constitui uma ameaça. Essa, por suas próprias características, mas também pelo caráter do benefício com que é agraciada, não tem motivos para contestar o governo Lula. Enquanto tais políticas tiverem prosseguimento, a

²¹⁰ “Contando com considerável apoio popular, e grande parte por causa dos resultados obtidos com o programa Bolsa Família, Lula foi reeleito com 60,8% dos votos válidos para um segundo mandato em 2006, recebendo praticamente a mesma porcentagem de votos da eleição anterior” (NAKATANI & OLIVEIRA, 2010, p. 42).

²¹¹ O PBF foi um dos programas mais emblemáticos dos governos Lula, não apenas pela sua amplitude, mas também por retratar as contradições que os governos Lula carregaram ao longo de seus oito anos de duração. Ugá (UGÁ, 2008) demonstra que as políticas de transferência de renda implementadas no segundo governo FHC e ampliadas nos governos Lula seguiram as orientações de organismos multilaterais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio no que diz respeito aos “desafios para a superação da pobreza nos países do terceiro mundo”.

²¹² Singer (2012) identifica nesta camada mais empobrecida da classe trabalhadora uma fração social denominada como “subproletariado”. Na “cena política”, ao longo do século XX, esta fração social havia ocupado o papel de massa. Com Lula no governo, e a enorme identificação entre esta massa e o presidente, havia surgido uma nova aliança de classe que sustentara o lulismo e que Singer acreditaria que iria durar por muito tempo, como uma “onda longa” na política brasileira (SINGER, 2012, pp. 18-19).

população de baixa renda verá em Lula aquele que mudou sua vida para melhor. Para eles, o fato de a estrutura social, econômica e política do país reproduzir sem cessar os fatores que criam a pobreza onde se encontram não se constitui um problema, desde que o fluxo das transferências não seja interrompido. Como visto, embora beneficie parcela significativa da população brasileira, a manutenção dos programas de transferência de renda não envolve valores tão expressivos. Isso significa que sua continuidade e aprofundamento não apresentam maiores problemas, não indo contra as demais propostas do governo Lula. Pelo contrário, programas desse tipo, de caráter assistencial e por isso compensatório, fazem parte de qualquer agenda neoliberal, a começar pela do Banco Mundial (MARQUES & MENDES, 2006, p. 72).

A evolução do número de beneficiários do PBF pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 18: Bolsa Família - Famílias Beneficiadas X Despesas

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Famílias Beneficiadas*	3,6	6,6	8,7	11	11	11	12,4	12,8
Despesas**	0,6	3,8	5,7	7,5	9,0	10,6	12,5	14,4

Fonte: Solow (2016). Elaboração própria.

*Em milhões de famílias beneficiadas

** Em bilhões de R\$

Assim, também na área da política social, a intervenção pública do governo Lula dava continuidade ao que havia sido feito no segundo governo FHC. Em ambos os casos, as frações mais combativas e com maior capacidade de organização entre os trabalhadores foram deixadas de lado.

Não se buscou no meio da classe operária, nem em setores com história de luta, como algumas categorias de servidores públicos, entre bancários ou petroleiros, ou com qualquer outro setor mais combativos da classe trabalhadora, desenvolver qualquer tipo de aliança para implementar um conjunto de políticas que revertissem a intervenção pública neoliberal.

Buscar apoio nos setores mais marginalizados da classe trabalhadora significava consolidar a coalizão que vinha se formando na época das eleições, no segundo semestre de 2002, e que contava com setores do grande empresariado como um aliado estratégico. Esta foi uma opção política.

Ao lado desta opção, está o papel subordinado que a economia brasileira ocupa na economia mundial. Papel que foi reforçado durante os governos Lula. Os dois elementos influem diretamente na manutenção da continuidade da intervenção pública adotada.

Ao buscar apoio nas frações mais marginalizadas da classe trabalhadora, o governo encabeçado pelo PT fez não só uma opção política, mas acabou por influenciar

diretamente o rumo que a luta de classes tomou no país. Não se trata de levantar a hipótese de “se fosse feita outra opção”, mas sim de indicar que este caminho dividiu politicamente a classe trabalhadora e reduziu seu poder de combate.

Olhando em perspectiva, o resultado desta opção foi arrastar a fase de descenso da luta de classes que havia se iniciado na metade da década anterior. O PT foi a organização que dirigiu a fase de ascenso da luta de classes que se abriu na década de 1980 e, por outro lado, foi a organização que melhor ilustrou a fase contrária: do descenso.

Agora, descrevemos as medidas regressivas do sistema previdenciário, implementadas durante os governos Lula. Estas medidas, como veremos, fizeram parte de um conjunto maior de reforma, que se inicia nos governos anteriores.

5. Reforma do sistema previdenciário brasileiro: de Collor a Lula

A primeira grande reforma realizada pelo governo Lula foi a reforma da previdência, aprovada pela Emenda Constitucional nº 41 (EC 41/2003). Esta reforma dava continuidade à EC nº 3/1993 e à EC nº 20/1998. Mais tarde ela foi complementada pela EC nº 47/2005. Este conjunto de emendas constitucionais constituiu parte de *um todo* que deve ser entendido por *reforma da previdência*.

A EC nº 41/2003 foi votada na Câmara dos Deputados e no Senado, entre os meses de setembro e dezembro de 2003. A base governista a aprovou com folga tanto na Câmara quanto no Senado.²¹³ Aquela votação foi acompanhada de enormes protestos do lado de fora do Congresso. Protestos impulsionados por distintas organizações de esquerda, parte delas, no interior do próprio PT.²¹⁴

Por outro lado, à época foi bastante comemorada pela imprensa conservadora. Inúmeros editoriais afirmavam ser a “primeira grande vitória de Lula!”. Vitória no Congresso, mas que podia ser lida como vitória política contra os servidores públicos, pois os pontos da EC nº 41 direcionavam-se a eles, como veremos abaixo. Os órgãos mais reacionários da imprensa exaltavam Lula. A edição de *Veja* da semana do dia 15 de

²¹³ “A grande reforma do primeiro mandato, a da Previdência, foi aprovada na Câmara, em 24 de setembro, com 346 a favor e 92 contra. Aí estavam incluídos PSDB e PFL. O governo precisava de apenas 308 votos. No Senado a situação também foi tranquila, com 51 votos a favor e 24 contra, em 11 de dezembro de 2003. Igualmente com apoio da direita” (MARINGONI, 2007).

²¹⁴ Parte daquelas lideranças eram parlamentares do PT, presentes naqueles protestos e que votaram contra a Emenda nº 41. Naquela ocasião, aquele grupo se desligaria do partido depois da aprovação da Reforma. Entre aquelas lideranças estavam as deputadas Heloísa Helena, Luciana Genro e Babá que, em seguida, encabeçariam a criação do PSOL.

dezembro de 2003 trazia Lula na capa e uma longa entrevista na qual vale reproduzir alguns trechos:

Veja: *O senhor e o governo estão enfrentando o fogo amigo, que é a reação dos radicais, seus antigos companheiros de viagem. O senhor esperava que os radicais fossem assim tão radicais?* **Lula:** Eu pensava que as pessoas ligadas ao nosso projeto deveriam assumir a responsabilidade de ser governo. Mas percebi que elas escolheram outro caminho. Que o sigam. A opção delas é legítima e o povo julgará quem está certo.

Veja: *Soube-se que o senhor ficou especialmente decepcionado com a senadora Heloísa Helena...* **Lula:** Não fiquei chateado. Quando eu comecei minha vida política, aprendi que tem determinado tipo de gente que é melhor ficar contra você do que a favor. Em 1979, o Celso Furtado me disse uma coisa que permeou minha vida até agora. Ele disse: “Lula, não se preocupe com o que os ultra-esquerdistas falam. Porque, no fundo, eles são um alerta do caminho que você não deve seguir. Mas, ao mesmo tempo, não permitem que você vá muito para a direita”. No fundo, eles te ajudam a continuar no caminho do meio.

Veja: *Trabalhar com amigos facilita a tarefa de governar ou às vezes atrapalha?* **Lula:** Isso é uma coisa que me dá certa tranquilidade. O núcleo do governo no Palácio do Planalto é um núcleo histórico meu: é o Luiz Gushiken, é o Luiz Dulci, é o Zé Dirceu, é o Palocci.

Veja: *Que tipo de crítica o irrita?* **Lula:** Aprendi que presidente não tem o direito de ficar irritado. Aos 57 anos, eu já apanhei tudo o que tinha de apanhar. Já gastei minha capacidade de ficar irritado (JELIN, 2017).

O sistema previdenciário brasileiro constitucionalizou-se em 1988. Isto significa que o sistema de previdência brasileiro passou a ser incluído naquela Constituição e que os sistemas anteriores passaram a ser regulamentados também naquele documento. Significa também que, estando na Constituição, quaisquer alterações que sofressem ao longo do tempo deveriam ser realizadas mediante Emendas Constitucionais (ECs).

Em 1988 dois sistemas passaram a abarcar a previdência do conjunto dos trabalhadores brasileiros: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que englobava os trabalhadores do setor privado, e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que englobava os trabalhadores do setor público, dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e das três esferas da federação (federal, estadual e municipal) (MEDINA, 2017).²¹⁵

O primeiro regime faz parte do sistema de Seguridade Social e passou a ser previsto no OSS que, como vimos, passou a englobar, também, a saúde – através do

²¹⁵ “No Brasil, os dois maiores sistemas previdenciários existentes atendem a diferentes tipos de clientela: um assiste a população do setor privado da economia, ou seja, os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como se designa o conjunto de leis que regem as relações entre o capital e o trabalho do País; e outro atende ao pessoal que serve às instituições administrativas de todas as esferas do governo brasileiro, o qual é regido por um estatuto, isto é, um conjunto de normas que fixa todos os deveres, direitos e condições para o exercício de um cargo no aparelho do Estado. Essas duas instituições, entretanto, não assistem a 52,8% [...] do total da população ocupada, visto que essa parcela se encontra no mercado informal, sem registro em carteira e direitos previdenciários assegurados” (BATICH, 2010, p. 246).

Sistema Único de Saúde (SUS) –, a assistência social e o seguro-desemprego. Já o segundo regime ficava de fora da Seguridade Social e era contemplado em ponto específico da Constituição.²¹⁶

No campo da proteção social, ela era regida pelo princípio da cidadania, segundo a qual todo cidadão teria direito ao bem-estar social e à segurança, independentemente de qualquer mérito. A previdência passa a ser considerada, ao lado da saúde, da assistência social e do seguro-desemprego, um conjunto integrado, denominado de Seguridade Social (BATICH, 2010, p. 248).

Além deles, existe a Previdência Privada, de caráter complementar ao regime oficial (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2006). Na primeira parte deste item vamos descrever apenas as reformas realizadas no RGPS e no RPPS. Em seguida trataremos dos planos de previdência complementar, regulamentados ainda no regime militar, mas que ganharam ampla autonomia durante os governos do PT.

5.1.Reforma da Previdência

As reformas realizadas durante os governos Lula deram continuidade às que foram realizadas no governo FHC e no governo Collor. Estas reformas atingiam não apenas os dois regimes de previdência, como também atingia o sistema de Seguridade Social. Em 1992, através do Decreto nº 612, no seu artigo 18, foi autorizado o:

[...] uso dos recursos da seguridade para o pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU), isto é, para o pagamento de aposentadorias dos servidores da Administração Pública federal, que não fazem parte do sistema da Seguridade Social (BATICH, 2010, p. 252).

Até 1993, havia um princípio fundamental que norteavam o RGPS e o RPPS. Este era o princípio da “paridade”, através da qual os trabalhadores inativos recebiam a íntegra dos proventos dos trabalhadores da ativa. Baseando-se neste princípio, todos os reajustes aos trabalhadores da ativa, também atingiam os inativos (MEDINA, 2017).

Em 1994, no momento da implementação do Plano Real,

[...] novamente é assegurada a apropriação de recursos da Seguridade Social para fins alheios aos seus fins. Essa apropriação, contudo, era de valor bem mais significativo, abrangendo 20% do total das contribuições. Isso é garantido mediante a criação de um fundo, primeiro denominado Fundo Social de Emergência, renomeado em 1997 como Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, em 2000, como Desvinculação das Receitas da União (DRU). Além das contribuições, esse fundo é formado por 20% das receitas e dos impostos. Seus recursos podiam (e podem) ser livremente alocados pelo

²¹⁶ “O regime dos servidores não integrava a Seguridade Social. Na Constituição de 1988, é contemplado nas determinações do Título III, sobre a organização do Estado, as quais são tratadas nas seções II e III, que cuidam respectivamente dos servidores públicos civis e dos militares” (BATICH, 2010, p. 248).

governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida [...] (BATICH, 2010, p. 252).

Com a criação deste fundo, a Previdência Social passou a apresentar déficits a partir de 1995. Em 2007, o déficit foi de 44,9 bilhões de reais (em valores daquele ano). As causas para este déficit quando se inclui a DRU foram:

Do lado da receita: a) diminuição relativa dos trabalhadores que contribuem para a previdência em relação ao total dos ocupados; b) aumento da taxa de desemprego; c) diminuição do rendimento médio. *Do lado da despesa:* a) amadurecimento do sistema, isto é, quando significativo número de trabalhadores está apto a requerer aposentadoria. Vale lembrar que muitos desses trabalhadores entraram no mercado de trabalho durante o período do ‘milagre econômico’, quando o emprego formal era crescente e o número de requerentes para aposentadoria era relativamente baixo; b) antecipação da demanda, dada a possibilidade de as reformas anunciadas retirarem ou diminuir direitos ou expectativa de direitos; c) baixa capacidade de contribuição dos trabalhadores rurais; d) várias medidas de incentivo à formalização, realizadas pelos governos, que envolveram redução da alíquota de contribuição para os responsáveis por micro e pequenas empresas e para os empregadores de empregadas domésticas (BATICH, 2010, p. 253).

Sem se levar em conta a DRU, não houve déficit, mas sim um superávit que, em 2007, chegou a 60,9 bilhões.²¹⁷ Este superávit, contudo, foi utilizado para cobrir outras despesas, tais como para garantir o superávit primário.

Assim, nesta relação entre a Previdência e a Seguridade Social, de acordo com a Constituição, quando a primeira se encontra deficitária, o conjunto das receitas do OSS deveria cobrir o déficit. A Previdência, com o FSE, e mais tarde com a DRU, ficou totalmente dependente das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores. Quando pelas causas destacadas acima estas receitas passaram a não mais cobrir as despesas do RGPS, a imprensa liberal e conservadora passou a fazer campanha pela “necessidade” de reformar a Previdência Social no país.

Mesmo assim, os recursos internos à Previdência seriam suficientes não fossem as causas apontadas acima, tais como envelhecimento de parte da população e de que o mercado formal de trabalho não está mais absorvendo a população economicamente ativa como há algumas décadas atrás, o que contribui para a redução das receitas por parte, tanto de empregadores, quanto dos trabalhadores.²¹⁸

²¹⁷ “Caso as determinações constitucionais fossem obedecidas e não fosse considerada a DRU, os recursos da seguridade seriam, em 2007, de R\$ 347,3 bilhões, e a despesa, de 286,4 bilhões, ocorrendo, portanto, um saldo de R\$ 60,9 bilhões” (BATICH, 2010, p. 253).

²¹⁸ “Segundo estudo do Ministério da Previdência Social (MPAS – nome anterior do hoje MPS), ao se considerar todos os fatores que atuam sobre a previdência, do lado da receita e da despesa, na década de 1950 oito contribuintes financiavam um aposentado. Na de 1970, essa relação era de 4,2 para um e nos anos 1990 era de apenas 2,3 pessoas [...]” (BATICH, 2010, p. 254).

No que diz respeito internamente à previdência, o conjunto de reformas continuou. No governo Itamar, com a EC nº 3/1993 passou-se a custear a aposentadoria dos servidores públicos com recursos da União e dos servidores da ativa. Aquela foi a primeira das reformas, à qual se seguiriam mais três (MEDINA, 2017).

No governo FHC, a EC nº 20/1998 incluiu o “ pilar complementar de previdência” (privado e facultativo). Através dele regulamentavam-se as leis que foram aprovadas ainda no regime militar. Assim, a EC nº 20/1998 foi mais tarde complementada pelas Leis Complementares nº 108 e 109 que revogavam as leis do regime militar e instituía as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e as Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP) (MEDINA, 2017).

Já no governo Lula, a EC nº 41/2003, previa o fim da integralidade e da paridade para os servidores federais.²¹⁹ Com esta EC, passou-se a cobrar também dos trabalhadores inativos a contribuição previdenciária na folha de pagamento.

Ainda no primeiro governo Lula, com EC nº 47/2005, modificaram-se algumas regras da EC 41 tal como a exigência de teto de remuneração dos Estados e do Distrito Federal e instituía-se regras de transição para as aposentadorias dos servidores públicos.

Como as ECs nº 20, 41 e 47 afetaram diretamente a previdência dos trabalhadores no Brasil e provocaram muitas mudanças na Constituição, emprestamos quadro síntese de Batich (BATICH, 2010, pp. 256-258) das principais alterações que ocorreram tanto no RGPS quanto na previdência dos servidores públicos estatutários.

²¹⁹ Mas mantiveram-se as regras anteriores para os trabalhadores que haviam ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003.

Tabela 19: Regimes Previdenciários

Regime Geral da Previdência Social (RGPS)	Regime de Previdência dos Servidores Estatutários
Substituição do “tempo de serviço” por “tempo de contribuição” de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres, que passou a ser comprovada pelo empregado e não mais pelo empregador.	Substituição do “tempo de serviço” por “tempo de contribuição” de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres.
Extinção da aposentadoria proporcional de 30 anos para homens e 25 para mulheres que permitia o ingresso na atividade com menos tempo de serviço recebendo uma quantidade proporcional de benefícios de acordo com o tempo trabalhado.	“Estabelecimento do regime de previdência do servidor de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios atuariais” (BATICH, 2010, p. 257).
Restrição das aposentadorias especiais na qual se recebia a íntegra dos benefícios mesmo nas situações em que o trabalhador se aposentasse antes (aquelas com atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física).	Limite de idade para recebimento da aposentadoria integral (60 anos para homens e 55 para mulheres). Neste caso sendo obrigatória a comprovação de tempo mínimo de 10 anos de exercício no serviço público e de 5 anos no cargo a se aposentar.
Restrição das aposentadorias com menos tempo de contribuição apenas para professores dos níveis infantil, fundamental e médio, excluindo-se os professores do ensino superior. Também, nestes casos do magistério, o tempo de contribuição (em substituição ao de serviço) foi mantido: 30 para homens e 25 para mulheres.	Aposentadoria compulsória aos 70 anos com aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição, ao invés do tempo de serviço.
Alteração da fórmula de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição, mediante: a) substituição do cálculo da média dos últimos 36 meses de contribuição (que era atualizado) por 80% do valor da contribuição desde julho de 1994; b) introdução da expectativa de sobrevida do beneficiado no momento da aposentadoria, o que é chamado de Fator Previdenciário.	Cálculo do valor da aposentadoria pela média das contribuições previdenciárias, no mesmo molde do que já ocorre no RGPS.
Desvinculação do teto do benefício da aposentadoria ao valor do salário mínimo, que correspondia a dez salários-mínimos.	Proibição da contagem da licença-prêmio em dobro para fins da aposentadoria.
Introdução de contribuição calculada sobre o valor da aposentadoria, a partir de certo valor.	Fim da aposentadoria proporcional. “[...] na regra de transição é exigido limite de idade, 53 anos para homens e 48 para mulheres, bem como 5 anos de efetivo exercício no cargo” (BATICH, 2010, p. 258).
	Introdução de contribuição sobre o valor das aposentadorias e pensões (11% sobre a parcela que superar o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS).
	“Extinção do valor da aposentadoria corresponder à última remuneração do servidor, com exceção para os casos em eu esta última for menor ou igual ao valor do teto do sistema previdenciário do trabalhador do setor privado (RGPS)” (BATICH, 2010, p. 258).
	Implantação do regime de previdência complementar para os servidores públicos em todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal. Adesão facultativa para aqueles que se encontravam nos quadros da administração pública antes da criação de instituição responsável para cuidar do RPPS (Regime Próprio da Previdência Social). As entidades que passaram a administrar a previdência complementar dos servidores passaram a funcionar como fundos de pensão.

Fonte: Batich (2010, p. 256-258)

As mudanças que atingiram o sistema de previdência dos servidores desconsideraram a relação que se estabelece entre este setor da classe trabalhadora e os trabalhadores do setor formal. “[...] o servidor não produz mercadoria mesmo quando sua atividade se iguala àquela desenvolvida por um trabalhador do setor privado” (BATICH, 2010, p. 258). As mudanças contidas na EC nº 41/2003 e na EC nº 47/2005 não apenas retiraram direitos conquistados historicamente pelos servidores públicos como

modificaram a “natureza do vínculo” entre os servidores públicos e o Estado, aproximando-os dos trabalhadores do setor privado da economia.

A “reforma”, tanto do governo FHC como do de Lula, tem um triplo sentido que se complementa: introduzir a previdência complementar para os funcionários públicos, aproximar os dois sistemas entre si; e reduzir o leque dos valores garantidos enquanto aposentadoria e pensões. [...] as mudanças implementadas, sobretudo com os servidores, podem levar ao desenvolvimento de fundos de pensão. O fato de a renda média ser baixa não é, a rigor, um empecilho. Exemplo disso é a proliferação de Planos de Saúde voltados para a população de baixa renda, alicerçada na constante desautorização pela mídia do Sistema Único de Saúde como um serviço de qualidade (BATICH, 2010, pp. 259-260).

Assim, as mudanças contidas naquela EC nº 41/2003 e 47/2005 deram continuidade ao que a EC nº 20/1998 havia conferido ao regime de previdência dos trabalhadores do setor privado da economia. Criava-se, com estas medidas dos governos Lula, as possibilidades para que os fundos de pensão se instalassem no país, como veremos abaixo.

5.2.Sistemas de previdência complementar e os fundos de pensão

Como vimos, o sistema de previdência complementar no Brasil, começou a ser regulamentado ainda no regime militar.

A Previdência Complementar Privada foi instituída pela Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, e regulamentada pelo Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978. Esses atos normativos classificam as entidades de previdência privada em dois grupos distintos: Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC e Entidades Abertas de Previdência Privada [...]. Em 29 de maio de 2001, foram sancionadas as Leis Complementares nº 108 e 109, revogando a Lei nº 6.435/77. A LC nº 108, de 2001, trata da relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e as respectivas entidades fechadas de previdência complementar. A LC nº 109, de 2001, dispõe sobre o regime de previdência complementar e dá outras providências (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2006).

Como vimos também, as Leis Complementares nº 108 e 109 revogavam as leis do regime militar e passaram a regulamentar as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e as Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP) (MEDINA, 2017).

As EFPC's são entidades sem fins lucrativos, constituídas pelo patrocinador ou instituidor, sob a forma de sociedade civil ou fundação, que têm por objetivo administrar e executar planos de benefícios de natureza previdenciária. São também conhecidas como Fundos de Pensão e, para efeito de normatização, orientação e fiscalização, encontram-se vinculadas ao Ministério da Previdência Social, por intermédio da Secretaria de Previdência Complementar – SPC, ao passo que as Entidades Abertas estão vinculadas ao Ministério da Fazenda, por meio da Superintendência Nacional de Seguros Privados – SUSEP (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2006).

Assim, as EAPC passaram a se constituir como instituições seguradoras e passaram a estar vinculadas ao Ministério da Fazenda através do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).²²⁰ Já os fundos de pensão (EFPC), mantendo uma natureza jurídica “social”, estavam vinculados ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) através do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), que mais tarde passou a se chamar de Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) e eram normatizados através da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), que mais tarde passou a se chamar Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).²²¹

Como os fundos tiveram um crescimento muito grande em seu patrimônio, a partir da década de 1980, passaram a ser uma ferramenta importante na condução da política econômica do país.²²² Em decorrência disso, a regulamentação em torno destes fundos, passou por algumas mudanças. Leite (LEITE, 2010) identifica três fases nestas alterações.

Na primeira fase, que vai de 1977 a 1994, os fundos de pensão eram regulamentados pela resolução nº 460 de 1978 do Conselho Monetário Nacional e pela lei nº 6.435 de 1977. Na resolução e na lei eram fixados limites máximo e mínimo para a aplicação de recursos dos fundos de pensão em títulos públicos federais, ações de empresas e imóveis. O objetivo daquelas medidas era fortalecer o mercado de capitais no Brasil, através da formação de uma poupança interna de longo prazo. Esta poupança deveria ser formada com este mercado de capitais.

A segunda fase vai de 1994 a 2003. Ela tem como característica a resolução nº 2.109 de 1994 do Conselho Monetário Nacional. Esta resolução suprimiu os limites mínimos de aplicação dos recursos dos fundos de pensão, mas manteve os limites máximos. Depois, aquela resolução foi endossada pela Lei Complementar nº 109 de 2001. Nesta fase, o mercado de capitais já estava consolidado e não era necessária a obrigatoriedade de limites para aplicações de recursos na Bolsa de Valores. O governo também tinha como objetivo utilizar aqueles recursos para financiar a dívida pública. Os

²²⁰ A SUSEP é uma autarquia e tem como função controlar e fiscalizar, além das EAPC (que funcionam como seguradoras), o mercado securitário, de capitalização e resseguros.

²²¹ A PREVIC é uma instância estatal, submetida ao MPAS, que tem como funções: autorizar a constituição, a organização e o funcionamento dos fundos de pensão, além de fiscalizá-los.

²²² “Por se constituírem em investidores institucionais que comandam grande volume de poupança, as EFPC têm capacidade de interferir na condução da política econômica do País, ao impulsionarem ou retraírem atividades econômicas específicas pelo aumento ou retração dos investimentos que fazem em determinados setores da economia”.

fundos de pensão eram clientes “cativos” dos títulos mobiliários do Tesouro Nacional quando o país vivia o crescimento exponencial da inflação.

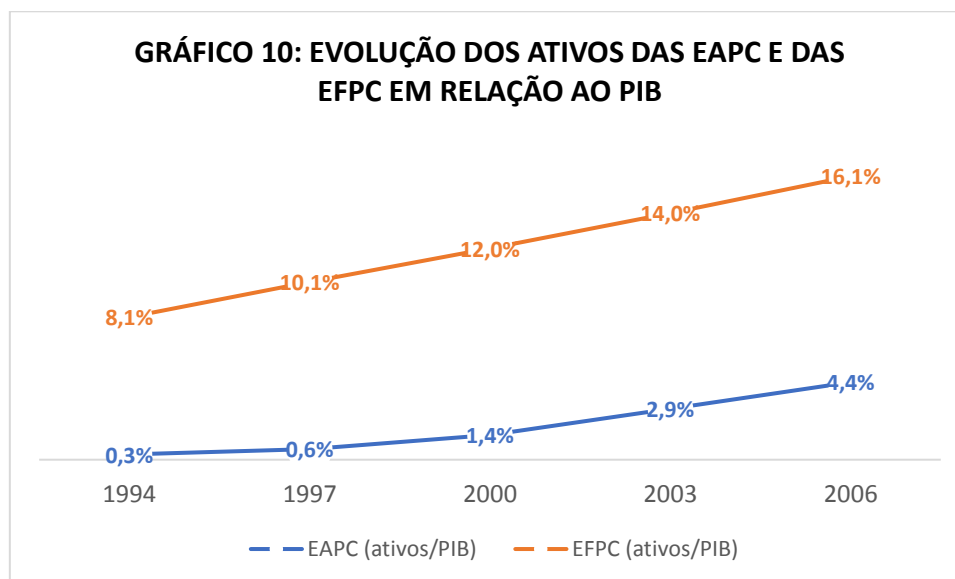
Por fim, a terceira fase se iniciou-se em 2003. A legislação previdenciária passou a ser regulamentada pela EC nº 20 de 1998 que alterava, como vimos, a redação do artigo 202 da Constituição. Esta mudança foi complementada pelas leis nº 108 e 109 de 2001. Em seguida, estas mudanças foram complementadas pela EC nº 40 de 2003, na qual a previdência complementar inseriu-se totalmente no campo social, do ponto de vista da Constituição, pois se suprimiu o dispositivo “seguros, previdência e capitalização” do Título da Ordem Econômica da Constituição. Por fim, a EC nº 41 de 2003 alterou o artigo 40 da Constituição possibilitando a criação de leis ordinárias para regulamentar um regime de previdência complementar para os servidores públicos do governo federal. No conjunto, a legislação atual dá ênfase na “atividade-fim” dos fundos de pensão, mas considera importante as “atividades-meio” que se constituem como investimento dos recursos acumulados com o objetivo de aumentar o patrimônio e sustentar o pagamento dos beneficiários que vão ingressando na inatividade.

Estas alterações constitucionais, embora tratem os fundos de pensão como entidades previdenciárias, não lhes retira a autonomia de investimento e liberdade, nem excluem a possibilidade de que novas alterações constitucionais venham a alterar a regulamentação sobre eles.

Ao contrário das entidades abertas, as quais têm praticamente total liberdade na decisão de aplicação, a aplicação dos fundos de pensão fechados é fortemente regulamentada, apesar dessa regulamentação ser cada vez mais flexível ou adaptada aos interesses do capital financeiro. Por exemplo, operações com derivativos financeiros, que sempre foram vetadas aos fundos de pensão, atualmente são autorizadas (LEITE, 2010, pp. 215-216).

Ademais, as aplicações dos recursos dos fundos de pensão, ao invés de estarem em sintonia com objetivos de investimento de longo prazo, em geral, são direcionados para títulos de curto prazo que tenham maior rentabilidade. Isso foge à natureza previdenciária de longo prazo destes fundos.

Vejamos abaixo o tamanho do capital das EFPC e das EAPC em relação ao PIB.



Fonte: Leite (2010). Elaboração própria.

Podemos notar que as entidades de previdência complementar concentram um patrimônio bastante relevante em relação ao PIB. Mesmo que os fundos de pensão controlem uma porcentagem expressiva de ativos, o número de participantes é pequeno em relação aos seguros (EBPC).

A grande evolução do patrimônio dos fundos de pensão brasileiros não se reflete no número de participantes e beneficiários dos planos por eles administrados, demonstrando grande concentração dos recursos previdenciários em benefício de um número restrito de pessoas. Se em 1991 o número de contribuintes, seus dependentes e de beneficiários atingia 5,9 milhões de pessoas [...], o que representava um volume de recursos administrados, *per capita*, de US\$ 2,7 mil, em 2006 o número de participantes alcançou 6,7 milhões de pessoas (expansão de 0,8% ao ano, inferior ao crescimento da população brasileira no período), com recursos *per capita*, de US\$ 26,7 mil. Os quatro maiores fundos são provenientes de empresas originárias do setor público (entre as 20 maiores fundações, apenas três tinham origem em empresas do setor privado em 2006) (LEITE, 2010, p. 208).

Já os seguros (EAPC) contavam, em 2002, com 6,6 milhões de participantes e, em 2006, atingiu 11,6 milhões.

Entretanto, diante de sua evolução recente, a magnitude observada não se reflete no número de beneficiários, que passou de 220 mil em 2002 para 262 mil em 2006, constituindo uma grande poupança a ser aplicada na economia brasileira, seja no sistema financeiro, seja no financiamento de investimentos do setor produtivo. Em outras palavras, observa-se que o crescimento anual de filiados é maior do que o dos beneficiários, o que é próprio de um “sistema” relativamente novo (LEITE, 2010, p. 210).

A composição das EAPC está concentrada em um grupo pequeno de empresas. Entre elas estão: a Bradesco Vida e Previdência (que concentra 40% do total do patrimônio das EAPC), o Itaú Vida e Previdência S.A. e Brasilprevi Previdência Privada.

Estas três empresas concentram 70% do mercado de previdência complementar aberto no Brasil. Depois que a legislação permitiu aos bancos atuarem em todos os segmentos da intermediação financeira (tornando-se “bancos múltiplos”), o segmento de previdência complementar aberta ficou restrito aos bancos (LEITE, 2010).

Podemos perceber, assim, que à medida que as reformas regressivas foram desmontando o regime previdenciário brasileiro, tanto dos servidores públicos quanto dos trabalhadores do setor privado, as EAPC passaram a ganhar novos participantes. E, tanto as EAPC, que se caracterizam, na prática, como seguros, quanto as EFPC, que são, na prática e na legislação, fundos de pensão, passaram por um processo de financeirização, no qual, a maior parte dos ativos destas entidades, ao invés de servirem como reserva para a aposentadoria, em decorrência do enorme volume de capital que concentram, tornaram fundos de capitais que passaram a comprar ativos no mercado financeiro: títulos do Tesouro Nacional, ações e derivativos. E a legislação que passou a regulamentar este tipo de função para estes fundos, ao invés de criar limites na tentativa de resguardar sua natureza previdência, passou a suprimi-los, com o objetivo de fortalecer o mercado financeiro no Brasil.

6. Autonomia do Banco Central

Outra reforma que merece destaque é a que tinha por objetivo dar autonomia ao Banco Central. Contudo, esta reforma não foi concluída. Votada em dois turnos na Câmara dos Deputados (e apenas um no Senado), foi apresentado na PEC nº 53/2003. Nesta PEC, porém, nem o Banco Central, nem sua autonomia são mencionados. Seus objetivos foram apresentados de maneira implícita.

A PEC tratava da alteração do artigo 192 da Constituição. Propunha-se a regulamentação do *sistema financeiro nacional* através de várias leis complementares e não apenas uma como ocorria até então (BRAGON, 2003). Antes de sua aprovação (que a transformou em EC nº 40/2003), o artigo 192 da Constituição estava com a seguinte redação:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:
I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador;²²³

III - *as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:*

a) os interesses nacionais;

b) os acordos internacionais;

IV - a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

V - os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;

VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;

VII - os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;

VIII - o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

§ 1º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.

§ 2º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

§ 3º *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, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar* (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2019, p. grifo nosso).

A EC nº 40/2003 revogou todos os oito incisivos e parágrafos contidos no artigo 192 que tratava justamente da regulamentação do sistema financeiro nacional. Para a compreensão do que foi revogado com aquela EC, cabe descrever como está organizado o sistema financeiro nacional. Só assim, se pode compreender a tentativa de ampliar a autonomia do Banco Central que, do ponto de vista operacional, já existia.

6.1.Sistema Financeiro Nacional

O *sistema financeiro nacional* está estruturado em três subsistemas: um normativo, um supervisor e outro operativo (MERCADO DE VALORES, 2019; STUMPF, 2018).

²²³ Este inciso ganhou esta redação com a EC nº 13, de 1996.

O *subsistema normativo* tem como função “regular e fiscalizar o mercado financeiro” e é composto pelo:

- *Conselho Monetário Nacional (CMN)*. Do ponto de vista administrativo, o CMN é órgão máximo do sistema financeiro nacional. É o responsável pelo desenvolvimento da política econômica e pelas diretrizes do funcionamento normativo através de suas deliberações;
- *Conselho Nacional de Seguros Privados (CNPS)*. Órgão que normatiza a SUSEP;
- *Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPIC)*. Órgão que normatiza a PREVIC.

O *subsistema supervisor* é composto pelo:

- *Banco Central do Brasil (Bacen)*. O Bacen, do ponto de vista administrativo tem uma importância quase tão grande quanto o CMN. Porém, do ponto de vista da acumulação capitalista, é o principal órgão, vinculado ao Estado, do sistema financeiro nacional. O Bacen é responsável pela autorização, fiscalização e das instituições financeiras. Também opera como uma instituição financeira, na medida em que é o banco emissor. É uma autarquia que está submetida ao Ministério da Fazenda;²²⁴
- *Comissão de Valores Mobiliários (CVM)*. Também é uma autarquia que está submetida ao Ministério da Fazenda. Tem como função fiscalizar o mercado de capitais através da fiscalização e autorização de funcionamento de instituições que operam neste mercado;
- *Secretaria Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)*. Órgão submetido ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que tem como função fiscalizar os fundos de pensão (EFPC);
- *Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)*. Também é uma autarquia e está submetida ao Ministério da Fazenda. Tem como função fiscalizar, autorizar e executar o mercado de seguros, resseguros e de títulos de capitalização, além de habilitar as corretoras de seguros, algumas delas constituídas como entidades abertas de previdência complementar (EAPC);

²²⁴ As funções do Bacen serão descritas abaixo.

O *subsistema operativo* é integrado pelo Bacen e por instituições financeiras (bancárias ou não) de natureza estatal ou privada, que operam a intermediação financeira entre as famílias e as empresas realizando pagamentos e recebimentos, guardando as reservas em moeda e fornecendo crédito (MERCADO DE VALORES, 2019). Compõem o *subsistema operativo* as seguintes instituições:

- *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*. Empresa pública que concentra o crédito de médio e longo prazo voltado à infraestrutura, mas que, nos governos Lula passou a concentrar-se, também, nos empréstimos a estados e municípios.
- *Banco do Brasil (BB)*. O BB é um banco múltiplo²²⁵ de *economia mista*, controlado pelo Estado, que auxilia tanto o Bacen em algumas de suas funções, tais como realizar a compensação de cheques, quanto os governos federais, na centralização do crédito direcionado ao agronegócio e à agricultura familiar;
- *Caixa Econômica Federal (CEF)*. Também é um banco múltiplo. Diferente do BB, não é formado por economia mista, sendo totalmente controlado pelo Estado. Também auxilia os governos, na concentração de parte da concessão do crédito imobiliário às famílias de baixa renda e ao crédito ao consumo, através de programas de transferência de renda, tais como o Bolsa Família;

Além destas instituições vinculadas ou controladas pelo Estado, algumas *instituições financeiras privadas* operam no sistema financeiro nacional:

- *Bancos Comerciais*.²²⁶ Instituições financeiras que possuem carteira para depósitos à vista e têm autorização para emitir moeda (criação secundária de moeda).²²⁷ São constituídos como sociedades anônimas e intermedeiam operações entre empresas e famílias;

²²⁵ Bancos múltiplos são bancos que contêm no mínimo duas modalidades de carteiras, sendo que uma delas deve ser obrigatoriamente, comercial ou de investimento.

²²⁶ Atualmente as cinco maiores instituições financeiras com atividade no Brasil são: BB e CEF (estas duas controladas parcial ou integralmente pelo Estado), Itaú Unibanco, Bradesco, Santander. Todas as cinco são bancos múltiplos e tem carteiras de depósito à vista, investimento e operam no mercado de câmbio e de capital. O Itaú é a maior instituição financeira do país.

²²⁷ O Bacen tem a propriedade legal de criar (emitindo) e retirar de circulação (cancelando) moeda. Os dois tipos de operação ocorrem diariamente. A criação de moeda é conhecida como “base monetária”. A emissão de moeda por parte do Bacen (base monetária) é realizada como crédito no registro contábil que algumas das maiores instituições bancárias mantêm junto ao Bacen (as cinco maiores mencionadas acima, por exemplo). Estas instituições multiplicam a base monetária (recriando moeda) através do crédito junto à sociedade (famílias, empresas e outras instituições financeiras). A base monetária é a criação primária de moeda por parte do Bacen. A multiplicação da base monetária é conhecida como criação secundária de moeda.

- *Bancos de Investimento*. Bancos especializados em financiamento de médio e longo prazo. Não possuem carteira para depósitos à vista. São responsáveis por ofertas públicas de ações e demais títulos nas bolsas de valores;
- *Cooperativas de Crédito* (que são bancos de investimento). Diferente dos bancos comerciais, sua constituição é formada com base em sociedades, normalmente funcionários de uma mesma empresa ou sindicato. Operam, em geral, no mercado de crédito agrícola;
- *Sociedades Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários*. Instituições financeiras que operam no mercado de capitais, intermediando a compra e venda de valores mobiliários. A partir de 2009 passaram a operar na Bolsa de Valores;
- *Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários*. Operam no mesmo mercado as Sociedades Distribuidoras de Valores Mobiliários e, até 2009, eram as únicas autorizadas a operar na Bolsa de Valores;
- *Sociedades de Crédito Imobiliário*.

Além destas, outras instituições que operam as mencionadas atividades em relação à moeda e ao crédito, estão incluídas no subsistema operativo do sistema financeiro nacional (MERCADO DE VALORES, 2019; STUMPF, 2018).

O sistema financeiro nacional está subdividido em quatro mercados interligados entre si. Neles se comercializam títulos públicos, crédito, moeda e capital:

- *Mercado de Crédito*: é composto por instituições financeiras (bancárias ou não) e tem como função operar o montante de crédito ofertado neste mercado dentro e fora do Brasil. *É regulado e fiscalizado pelo Bacen*;
- *Mercado Monetário*: mercado de controle da oferta e demanda da moeda nacional regulado através da taxa de juro (Selic). O Bacen fiscaliza e é o principal operador deste mercado. Sua atuação tem como objetivo controlar a inflação com base no aumento ou na redução da oferta de moeda na economia;²²⁸

²²⁸ Ainda que este seja o objetivo por parte da atuação do Bacen no mercado monetário, é bastante questionável, do ponto de vista prático, esta relação que o Bacen estabelece com este mercado, no qual se imagina que aumentando a taxa de juros, uma quantidade menor de moeda será colocada em circulação, o que, por sua vez, reduziria (ou controlaria a inflação). Mesmo conhecidos liberais estão revendo esta lei. André Lara Resende, por exemplo, escreveu recentemente: “A base monetária não é mais composta por uma mercadoria física que o Banco Central precise adquirir, mas é simplesmente o resultado do que o Banco Central vier a creditar eletronicamente nas reservas dos bancos. O que então determina a quantidade de reservas creditadas pelo Banco Central? [...] o Banco Central não controla, nem tem como controlar, a quantidade de reservas. Dito de outra forma: não controla a base monetária. Como foi finalmente reconhecido em fins da década de 1990, o instrumento de política monetária do Banco Central é a taxa de juros sobre as reservas bancárias, e não a quantidade de reservas” (RESENDE, 2019).

- *Mercado de Câmbio*: mercado onde ocorre a troca comercial de moedas estrangeiras por moeda nacional. *Também é o Bacen quem participa da regulação e fiscalização deste mercado.* Participa da regulação através dos mecanismos que controlam a taxa de câmbio como a busca pelo superávit primário e das metas de inflação. Outros órgãos, junto do Bacen operam na regulação da taxa de câmbio, tais como o Ministério da Fazenda e do Planejamento. *A determinação da taxa de câmbio constitui o centro da política cambial*;
- *Mercado de Capitais*: mercado onde ocorre a compra e venda de títulos mobiliários operados por empresas financeiras e não financeiras. Quem fiscaliza e normatiza este mercado é a CVM. Este mercado está subdividido em outros dois:
- *Mercado Primário*: mercado onde ocorre a compra e venda de títulos mobiliários que é operado, de um lado, por instituições financeiras e, de outro, pelos governos. O objetivo deste mercado é atrair recursos diretos dos investidores (externos ou internos) ao Tesouro Nacional.
- *Mercado Secundário*: mercado onde ocorre a recompra e revenda de títulos mobiliários que foram comercializados no mercado primário.

Abaixo apresentamos um organograma que sintetiza o Sistema Financeiro Nacional.

Quadro 5: SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Subsistema Normativo

Conselho Monetário Nacional

Conselho Nacional de Seguros Privados

Conselho Nacional de Previdência

Subsistema Supervisor

Banco Central

CVM

SUSEP

PREVIC

Mercado Monetário	Mercado de Crédito	Mercado de Câmbio	Mercado de Capitais	Mercado de Seguros e Resseguros	Mercado de Prev. Complementar
Banco Central	BNDES	Banco Central	Mercado Primário	Seguradoras	Fundos de Pensão
Bancos Comerciais Múltiplos	Banco do Brasil	Tesouro Nacional	Governos		
Banco do Brasil	Caixa Econômica Federal		Soc. Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários		
	Bancos de Investimento		Soc. Corretoras de Tít. e Valores Imobiliários		
Banco do Brasil	Bancos Comerciais Múltiplos	Bancos Comerciais	Fundos de Investimento	Corretoras	Fundos de Pensão
Caixa Econômica Federal	Sociedades de Crédito Imobiliário	Corretoras	Fundos de Pensão		
			Mercado Secundário (Derivativos)		
			Soc. Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários		
			Soc. Corretoras de Tít. e Valores Imobiliários		
			Fundos de Investimento		

Subsistema Operativo e mercados de operação

A partir da compreensão da organização do Sistema Financeiro Nacional, observemos com mais detalhes o papel que desempenha o Bacen. Do ponto de vista administrativo, está estruturado como uma autarquia. Do ponto de vista formal e jurídico, ele é um “elo” entre os dois sistemas: o financeiro nacional, e o financeiro público.

6.2.As autonomias e a natureza do Banco Central

O que a EC nº 40 fez, foi a revogação do conteúdo do artigo 192 que criou as condições constitucionais para a autonomia administrativa do Bacen. Antes, de avançar no entendimento do que realmente ocorreu, voltemos em uma tentativa anterior, de criação da autonomia do Bacen.

Ainda no segundo governo FHC, em 1999, o senador José Serra (PSDB) apresentou ao Congresso Nacional a PEC que propunha a alteração de alguns pontos dos artigos 192 e 193 da Constituição.²²⁹ Como constava no relatório do senador Rubem Medina (PFL), relator da comissão que ficou encarregada de dar o parecer.

Contudo, pela pressão sofrida pelo governo naquele momento, inclusive pelo próprio PT, a PEC não foi aprovada. Voltou, em 2003, praticamente sob a mesma roupagem, mas agora apresentada pelo governo do mesmo partido, que cinco anos antes, havia se colocado de maneira contrária. É certo que os setores mais à esquerda do PT, naquele momento em 2003, também fizeram resistência à PEC, o que obrigou o governo a comprometer-se a não tratar da autonomia do Banco Central até o final daquele ano. Contudo, com a aprovação da PEC nº 53, o terreno jurídico no interior da Constituição estava criado.

As diferentes frações da grande burguesia visavam conquistar a completa autonomia do Banco Central, criando uma “autoridade monetária independente” do restante do Estado, na qual o dirigente do Bacen teria mandatos que não coincidisse com os do presidente da república. Mas o que é a autonomia do Bacen?

Existem três modalidades de autonomia do Banco Central (GARAGORRY, 2004, p. 12):

- *Operacional*: que é a liberdade de definir objetivos e meios para alcançá-los;

²²⁹ O artigo 193 insere-se no título VIII “Da ordem social” da Constituição. O artigo 192, de que estamos tratando e que foi reformado, é o último artigo do título VII “Da ordem econômica e financeira”. Já este artigo 193 ficou isolado dentro do primeiro capítulo do título VIII. Sua redação ficou da seguinte maneira: “**Art. 193.** A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016).

- *Patrimonial*: que é a liberdade para gerir o próprio orçamento;
- *Administrativa*: mandatos fixos e com regras independentes para demissão dos diretores.

As duas primeiras autonomias já existem na prática. O que estava em discussão no momento da aprovação da PEC, em 2003, era a “conquista da autonomia financeira”.²³⁰ Antes, vejamos quais são as atribuições do Bacen:

- Funcionar como o banco dos demais bancos (pois é o prestador em última instância);
- É o banco dos governos (pois é onde o governo federal mantém suas reservas: Tesouro Nacional);
- Banco emissor de moeda (base monetária);
- Regulação e execução da política monetária (pois é o banco emissor);
- Participação na execução da política cambial (pois a taxa de juros é o principal mecanismo para o controle da taxa de câmbio);
- Fiscalização das demais instituições financeiras (estatais, privadas ou mistas).

Do ponto de vista administrativo vimos o papel central que ele tem na regulação, seja operando, seja fiscalizando, os diversos mercados (de capitais, de crédito, de câmbio e monetário). Na prática, contudo, o Bacen já tem enorme autonomia. Sua natureza, para além de sua forma jurídica como “autarquia”, consiste em ser uma instituição que é, ao mesmo tempo, estatal e privada. Ou seja, o Bacen tem uma natureza híbrida.

Dentro do mercado de capitais, opera como instituição estatal, à medida que fiscaliza os diversos mercados por onde circula a moeda. Já no interior do Estado opera como um grande capitalista particular *coletivo*, à medida que é a expressão dos interesses coletivos da fração financeira da burguesia.²³¹ Nesta segunda condição, o Bacen opera, seja no mercado monetário, de crédito, de capitais ou de câmbio, como *capitalista coletivo real*.²³²

²³⁰ “Na realidade, o que está em questão não é a autonomia para a execução da política monetária, mas a autonomia plena para formulação da política monetária e cambial, sem interferência do executivo, por uma diretoria com mandato fixo, não coincidente com o do Presidente da República” (GARAGORRY, 2004, p. 12).

²³¹ Pode parecer uma contradição nos próprios termos falar em capitalista “particular” e “coletivo” ao mesmo tempo. Mas é particular à medida que opera como uma empresa financeira, e é coletivo, à medida que expressa os interesses do conjunto dos capitalistas que operam no Sistema Financeiro Nacional.

²³² No segundo capítulo da tese, em uma das citações diretas, vimos como Salama e Mathias emprestam a ideia de “capitalista coletivo em ideia” contida na “Origem da família...” de Engels, para sustentar o argumento de que o Estado é derivado do capital, no nível abstrato. A ideia ali era a de que o Estado capitalista tanto *opera* quanto *é* em si mesmo, um capitalista “coletivo em ideia”, ou simplesmente, o “representante dos interesses gerais”, “pré-condição do desenvolvimento” do capital em geral. Agora, o que estamos afirmando, é que o Bacen, instituição concreta, que

[...] os bancos centrais carregam a contradição e a racionalidade de serem, ao mesmo tempo, partes constitutivas e órgãos semi-autônomos tanto em relação ao governo como em relação ao sistema financeiro. Sua existência e sua posição estratégica de mediação representam a solução institucional de um conflito entre o Estado e os bancos privados pelo controle do poder monetário de emissão. Como resultado desse conflito, o poder monetário acabou ficando partilhado entre os organismos que formam o tripé em que se apoia o sistema monetário moderno – o governo, os bancos centrais e os bancos privados – e o conjunto das relações formais entre eles formam a institucionalidade que permite a gestão da moeda e do crédito numa economia capitalista (CORAZZA, 2011, p. 143).

Além de sua condição híbrida, o Bacen também é a síntese máxima, dentro do regime político, das contradições entre a aparência e a essência do Estado capitalista. Ele é o elo final entre as necessidades de “reprodução do capital em geral”, natureza abstrata da intervenção do Estado capitalista, mesmo integrando o regime político e a complexa rede que forma o Sistema Financeiro Nacional.

Nesta condição, sendo o Bacen a síntese condensada entre a aparência e a essência do Estado capitalista, é a instituição do regime político que melhor expressa a natureza do próprio Estado, pois mantém uma relação orgânica com o *capital em geral* ao ser derivado dele. Vejamos um exemplo de como se dá esta relação entre o Estado e o mercado na prática.

Mensalmente o COPOM se reúne para decidir o que fazer com a taxa de juros. Porém, antes da reunião, o BC consulta “o mercado” – leia-se os economistas-chefes dos maiores bancos – a respeito de suas expectativas quanto ao comportamento futuro das principais variáveis macroeconômicas da economia brasileira (tais como: inflação futura; crescimento esperado do PIB, comportamento do Balanço de Pagamentos, etc.). Estas expectativas, ao serem consolidadas pelo BC, são tratadas como se tivessem uma origem pulverizada, isto é, como se tais opiniões fossem independentes entre si. [...] No final sai uma ata da reunião que fundamenta tecnicamente a decisão tomada em relação aos juros. Aparentemente uma decisão lógica e técnica [...]. Essa decisão “técnica”, na realidade, esconde um jogo de cartas marcadas ou “jogo de compadres”. O BC consulta os principais interessados na manutenção da maior taxa de juros suportável politicamente. Tais representantes do “mercado” representam os próprios detentores dos títulos da dívida pública, os quais serão remunerados pela taxa de juros em questão. Logo, está em discussão quanto os detentores dos títulos da dívida pública vão receber de renda (GARAGORRY, 2004, p. 13).

A relação entre o Bacen e o Estado vai ainda mais fundo. “Como o BC não é independente do mercado e como o Tesouro Nacional não é independente do BC, então a independência do BC em relação ao governo significa o controle do Tesouro Nacional

pertence ao regime político, mais que um capitalista coletivo “em ideia” é uma espécie de *capitalista coletivo real e concreto* (ainda que o real seja a síntese do concreto e abstrato).

pelo “mercado”, por intermédio do BC” (GARAGORRY, 2004, p. 20). Agora vejamos um pouco da história do Bacen até chegar ao cenário atual.

6.3.A autonomia real do Banco Central

O Bacen foi criado em 1964 em substituição à SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), que existia desde 1945 e dividia junto com o Banco do Brasil as funções de gerenciar e administrar o sistema financeiro nacional. Enquanto a SUMOC tinha função normativa, o BB tinha função operativa (GARAGORRY, 2004).

O golpe militar de 1964, além de criar o Bacen, criou o Conselho Monetário Nacional. Ao longo do tempo modificou-se o perfil dos diretores do Bacen. Em uma primeira fase, sua direção era ocupada por economistas que provinham do meio acadêmico, mas que circulavam pelo setor bancário. Nos anos 1980, os diretores mudaram de perfil e passaram a ser egressos do mercado financeiro. Isso acentuou-se nos anos 1990 (GARAGORRY, 2004).

Nas últimas décadas, a formulação da política econômica esteve diretamente ligada as autoridades do Bacen. Desde a década de 1990 o Bacen operou a gestão monetária de maneira a garantir a reprodução do capital em escala ampliada.

Por que, então, esta necessidade de separá-lo das demais instituições do Estado? Do ponto de vista da lógica dos grandes capitalistas, as eleições geram muitos “custos” e “incertezas” e retirar o Banco Central da esfera do Estado daria mais organicidade a esta instituição em relação aos grandes capitais particulares.²³³

Desta forma, mesmo que a autonomia do Bacen não tenha sido finalizada, o Bacen já tem autonomia na prática (patrimonial e operacional). Talvez, quando outras áreas do Estado e do regime político forem privatizadas, e causarem maior impacto que a autonomia *administrativa* do Bacen, esta reforma teria um ambiente mais favorável aos grandes capitais particulares para que seja concluída.

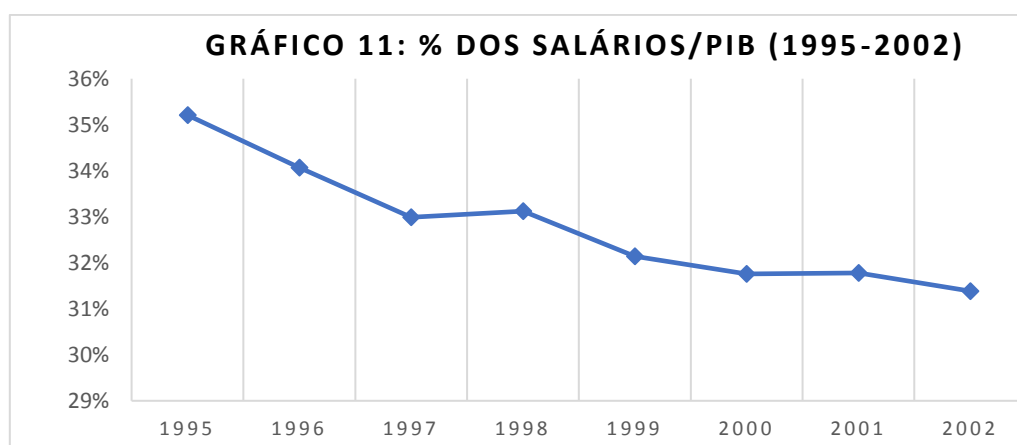
7. Impacto da intervenção pública na distribuição de renda

O Plano Real conferiu uma estabilidade (bastante frágil) à moeda nacional produziu, como efeito colateral, a recessão econômica e a redução da liberdade de

²³³ “As eleições, enquanto aspecto conjuntural, podem significar um elemento perturbador para uma forma de dominação vigente. Por isso, a preocupação de tornar as eleições algo ainda mais formal e menos desprovido de conteúdo. A formalização da independência do BC tem esse sentido. Trata-se de uma mudança com consequências de longo prazo para a luta de classes” (GARAGORRY, 2004, p. 20).

regulamentação por parte dos governos para alterar aquela situação. Este cenário resultou no aumento das desigualdades sociais de uma sociedade já bastante desigual.

A participação dos salários no interior do PIB que representavam 35,21% do PIB, em 1995, caiu para 33,12% do PIB, em 1998. Com o início do segundo mandato de FHC, em 1999, a participação dos salários saiu 32,14% do PIB e caiu até o último ano do segundo mandato, em 2002, para 31,38%. Ao todo, a participação da massa salarial no interior do PIB contraiu-se em 3,83% nos governos FHC (IBGE, SCN, 2009). Vejamos:



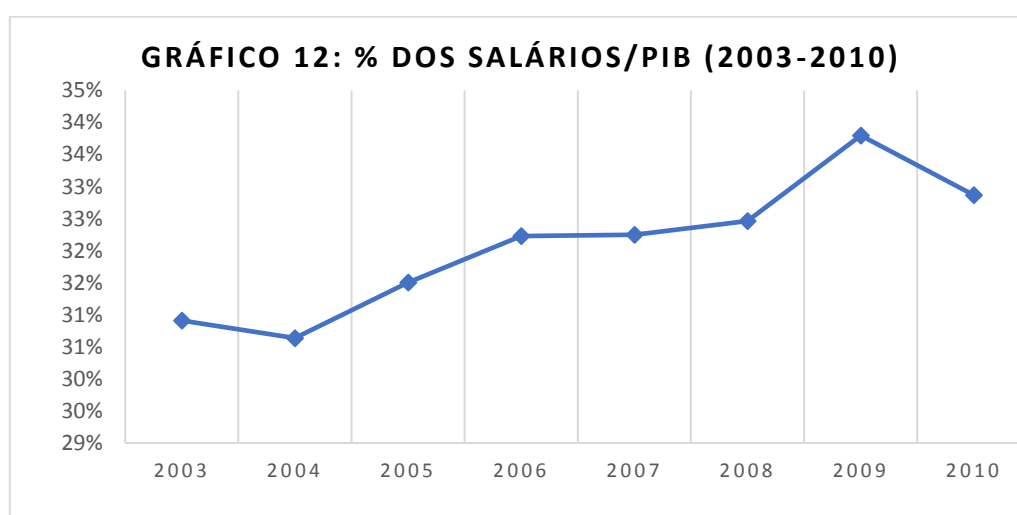
Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais. Elaboração própria.

A eleição de Lula e do PT em 2002, por sua vez, não alteraram o sentido da intervenção pública. Aquela eleição, como vimos, retardou ainda mais a onda regressiva na luta de classes ao incorporar setores antes combativos das frações da classe trabalhadora junto ao governo sem que, contudo, os interesses particulares das frações dominantes deixassem de ser atendidos e representados no novo governo.²³⁴ A alteração de governo só deu mais legitimidade ao regime político que agora se mostrava democrático e, assim, consolidava-se ainda mais.

Ainda que a massa salarial tenha crescido ao longo dos governos Lula, em decorrência do aumento do número de empregos, este crescimento foi pequeno, não compensando a queda verificada nos governos FHC. Isso decorre do fato de que os empregos criados tinham baixa remuneração.

²³⁴ Deve-se diferenciar a incorporação de alguns setores a determinado governo do atendimento dos interesses particulares de determinadas frações sociais. Em uma dada situação se pode, por exemplo, incluir representantes das frações operárias em determinado governo sem que, contudo, os interesses desta fração de classe sejam atendidos pelo conjunto das ações governamentais (intervenção pública). Esta situação, por exemplo, ocorreu nos governos Lula. Esta é uma diferença entre *quem* governa e *para quem* se governa. Esta distinção é trabalhada em texto recente de análise de conjuntura acerca do caráter do governo Bolsonaro por Boito (BOITO, 2019).

No primeiro ano do governo Lula, a participação dos salários dentro do PIB era de 30,91% reduzindo-se ainda mais em relação ao último ano dos governos FHC. No final do primeiro mandato, em 2006, essa participação subiu para 32,23%. No início do segundo mandato, em 2007, essa participação subiu ainda mais um pouco atingindo 32,25%. Em 2009 a participação dos salários no interior do PIB chega ao máximo nos governos Lula, com uma participação de 33,80%. Aqueles governos encerraram o segundo mandato, em 2010, com uma pequena queda, caindo para 32,87%. Ao todo, nos governos Lula, a massa salarial cresceu sua participação em 1,96% dentro do PIB. O que é um aumento muito pequeno se comparado ao crescimento da renda das frações capitalistas. Vejamos:



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais. Elaboração própria.

Durante os governos Lula, houve crescimento do número de pessoas ocupadas com carteira de trabalho. Em 2003, 83.770.062 pessoas estavam ocupadas. No final do primeiro mandato esse número subiu para 93.049.796 pessoas e terminou o segundo mandato com 99.560.157 pessoas ocupadas (IBGE, SCN, 2009). De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME)²³⁵ a taxa de ocupação também cresceu nos governos Lula. Saltou de 50%, em 2003, e chegou a 53,3% em 2010. De acordo com a mesma pesquisa o número de empregos com carteira assinada também cresceu nas regiões metropolitanas pesquisadas. Saltou de 7,476 milhões em 2003 para 10,461 milhões em

²³⁵ A PME foi realizada mensalmente até março de 2016 em seis das regiões metropolitanas do país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) e apresentava um retrato da evolução do perfil das ocupações nestas regiões metropolitanas.

2010. O crescimento dos empregos com carteira assinada nestas regiões metropolitanas foi de 34,5%.

À medida que aumentou o número e a taxa de empregos com carteira assinada, caiu a taxa dos trabalhadores “por conta própria”.²³⁶ Em 2003, nas regiões metropolitanas pesquisadas pela PME, esta taxa era de 20% e no último ano dos governos Lula era de 18,4%. O número de pessoas “desocupadas”²³⁷ também caiu no período. Em 2003 era de 1,201 milhões e em 2010 era de 0,678 milhões.

O rendimento médio não acompanhou a evolução do aumento dos empregos criados. Em 2003 o rendimento médio era R\$ 1763,85 reais caindo no ano seguinte para R\$ 1742,20 reais quando, a partir de 2005 começa a haver uma recuperação do rendimento médio da população ocupada, chegando em 2010 a R\$ 2103,25 reais (IBGE, 2015). Mesmo assim, destaque-se que este crescimento é muito baixo e não significou uma transferência de renda das classes dominantes para os trabalhadores, como veremos à frente.

Ainda que a massa salarial tenha crescido um pouco ao longo dos governos Lula, isso não significa que houve distribuição de renda. Ao contrário. O que houve foi um pequeno aumento da concentração da renda que, nos patamares brasileiros, já era bastante alta. Pelos dados selecionados por Filgueiras e Gonçalves (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007) demonstrando o “padrão de desigualdade” entre as classes sociais,²³⁸ o que se verifica é que:

[...] além de já terem peso relativamente baixo na renda no Brasil, os salários tendem a perder participação relativa. Tem havido maior concentração funcional da renda, em prejuízo do trabalho e a favor do capital. A tendência vem desde meados da década de 1990 (primeiro governo Cardoso) e continua no governo Lula [...]. A participação dos salários no PIB caiu de 32% em 2000-

²³⁶ Classifica-se como trabalho por conta própria a “[...] pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com ajuda de trabalhador não remunerado de membro da unidade domiciliar” (IBGE, 2015, p. 312).

²³⁷ Pessoas desocupadas, “na semana de referência” são aquelas: “[...] sem trabalho na semana de referência, mas que estavam disponíveis para assumir um trabalho nessa semana e que tomaram alguma providência efetiva para conseguir trabalho no período de referência de 30 dias, sem terem tido qualquer trabalho ou após terem saído do último trabalho que tiveram nesse período” (IBGE, 2015, p. 311).

²³⁸ Filgueiras e Gonçalves apresentaram dados organizados a partir de dois indicadores para chegar ao conceito de “distribuição funcional da renda”. “Os indicadores são: (i) a relação entre os salários e o excedente operacional bruto (EOB); e (ii) a relação entre os salários e o PIB. O EOB usado para o cálculo é o seu valor líquido, que exclui o rendimento misto bruto (rendimento de autônomos)” (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p. 209). A distribuição funcional da renda releva a desigualdade entre as classes sociais, e não apenas entre os diferentes segmentos entre os trabalhadores (assalariados). “No âmbito da Economia Política, a questão de maior relevância é a chamada distribuição funcional da renda, que revela o padrão de desigualdade entre as diferentes classes sociais. Nesse sentido, o fundamental é verificar a distribuição da renda entre, de um lado, os trabalhadores e, de outro, os capitalistas (que recebem lucros e aluguéis) e rentistas (que recebem juros)” (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p. 209). Selecionamos estes dados, a partir do Sistema de Contas Nacionais do IBGE para mostrar a evolução da distribuição entre as classes, no período que vai de 1995 a 2010. Isso está apresentado no próximo gráfico.

2001 para 31% em 2003-2004 (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, pp. 209-210).

Quando confrontado com o desempenho do governo Cardoso nos seus dois mandatos, o governo Lula não apresenta desempenho superior no que diz respeito à distribuição da renda em favor da classe trabalhadora. Ao contrário. No primeiro mandato de Cardoso (1995-1998), no contexto do Plano Real, os trabalhadores obtiveram ganhos reais de salários em 1995-1997. Ou seja, a variação do salário médio real foi maior que a variação do PIB real *per capita* (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p. 210).

Abaixo apresentamos mais um gráfico que demonstra como a concentração de renda se elevou ao longo do período estudado. Mais uma vez utilizamos os dados do Sistema de Contas Nacionais do IBGE e selecionamos dados da composição do PIB sob a ótica das “Remunerações” dos diferentes setores da economia. A renda do conjunto dos empregados, é a soma dos “Salários” (massa salarial), das “Contribuições Sociais Efetivas”²³⁹ e das “Contribuições Sociais Imputadas”²⁴⁰. Assim, chegamos ao indicador da “Remuneração dos empregados” indicado no gráfico abaixo.²⁴¹

De outro lado, a renda das distintas frações capitalistas está expressa no resultado do “Excedente Operacional Bruto (EOB)”.²⁴² A razão da evolução do EOB sobre o PIB está indicada no gráfico abaixo como a “Lucro/PIB”.

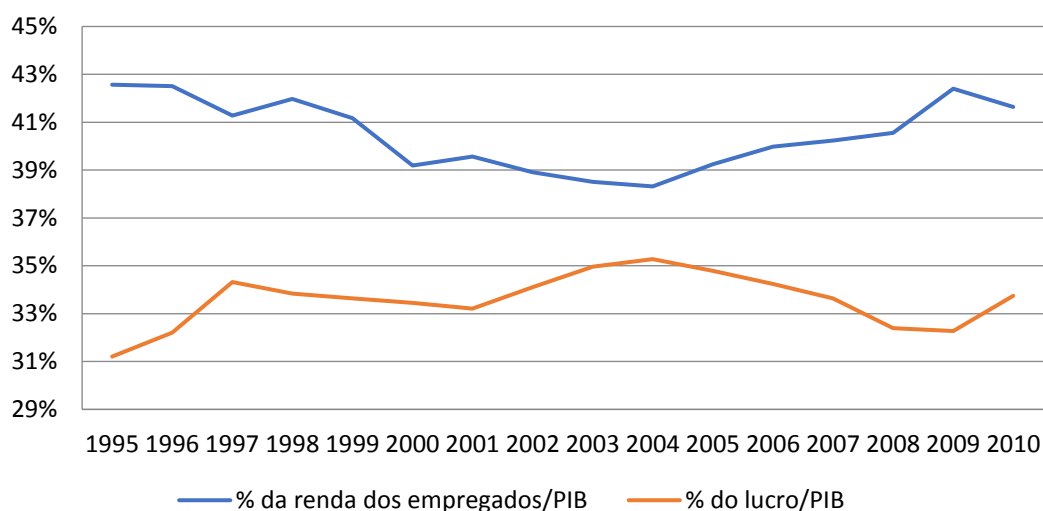
A comparação entre ambos os indicadores, “Renda dos empregados/PIB” e “Lucro/PIB” demonstra a evolução da distribuição funcional da renda. Abaixo apresentamos o gráfico que vai de 1995 a 2010. Vejamos.

²³⁹ “As contribuições sociais efetivas correspondem aos montantes pagos pelos empregadores, empregados, trabalhadores por conta própria e pelos não empregados para fundos de segurança social, empresas de seguros, fundos de pensões autônomos ou outras unidades institucionais responsáveis pela administração e gestão dos regimes de segurança social. Uma vez que as contribuições sociais efetivas dos empregadores são feitas em benefício dos seus empregados, o seu valor é registado como uma das componentes da remuneração dos empregados, juntamente com os ordenados e salários em dinheiro e em espécie. As contribuições sociais são registadas como sendo pagas pelos empregados enquanto transferências correntes para os regimes de segurança social e outros regimes de seguro social associados ao emprego” (CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS, 2019).

²⁴⁰ “As contribuições sociais imputadas destinam-se a financiar as prestações sociais que são fornecidas diretamente pelos empregadores aos seus empregados, ex-empregados ou seus dependentes, sem envolver uma empresa de seguros ou fundos de pensões autônomos e sem criar um fundo especial ou constituir uma reserva para o efeito. O valor das contribuições imputadas equivale ao montante das contribuições sociais que seriam necessárias para garantir o direito aos benefícios sociais em acumulação” (CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS, 2019).

²⁴¹ Neste gráfico deixamos de fora o “Rendimento Bruto Misto” que se refere à renda dos autônomos. Parte deles integra as frações trabalhadoras e parte as frações dominantes.

²⁴² “O IBGE define o excedente operacional bruto como o saldo resultante do valor adicionado deduzido das remunerações pagas aos empregados, dos rendimentos dos autônomos e dos impostos líquidos de subsídios. É uma medida do excedente gerado pela produção antes da dedução de quaisquer encargos na forma de juros, rendas ou outros rendimentos de propriedade a pagar sobre ativos financeiros, terrenos ou outros ativos tangíveis” (SUPLICY, 2000, p. 28). O EOB é o indicador utilizado pelo IBGE que mais próximo chega ao cálculo da renda das frações capitalistas, pois calcula a renda do lucro, antes da dedução dos juros e dos aluguéis.

Gráfico 13: Distribuição Funcional da Renda (1995-2010)

Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais. Elaboração Própria.

Podemos notar como a participação dos lucros no interior do PIB permaneceu bastante elevada em comparação à renda do conjunto dos empregados. Desta forma, podemos concluir que o impacto da financeirização sobre a intervenção pública brasileira ao longo da década de 1990, em especial a partir do Plano Real, também teve como resultado a manutenção de elevada concentração de renda em favor dos capitalistas (que vivem do lucro, dos juros e dos aluguéis).

A enorme concentração da renda no Brasil é um dos principais resultados que demonstram o caráter dependente da economia brasileira. Esta é uma característica secular que foi acentuada com o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e que, com a disseminação da lógica da financeirização, se acentuou ainda mais. Também, neste aspecto, tanto os governos FHC, quanto os governos Lula, tiveram uma ação pouco eficaz para reverter esse quadro.

8. Considerações finais

As características gerais da intervenção pública comuns tanto aos governos petistas quanto aos governos FHC foram: (i) a ampliação da dependência do país a lógica da financeirização e; (ii) a manutenção do modelo macroeconômico estruturado nos governos FHC. Já as características particulares comuns a ambos os governos foram: (iii) a criação (e ampliação nos governos petistas) dos programas de transferência de renda que, por sua vez, não reduziram a desigualdade entre as classes sociais; (iv) as reformas

regressivas do sistema previdenciário e a liberalização dos sistemas de previdência complementar e; (v) a concessão de maior autonomia ao Banco Central.

Estas características reforçam o argumento defendido no capítulo de que, na transição dos governos FHC para os governos Lula, o que existiu foi uma *continuidade* da intervenção pública neoliberal.

A demonstração deste argumento nos leva a destacar mais três considerações, duas delas desenvolvidas ao longo do capítulo. Em primeiro lugar, a intervenção pública foi materializada por uma *financeirização dos gastos* à medida em que se priorizou a manutenção de elevadas despesas financeiras em detrimento de outras despesas que pudessem atender aos interesses particulares de algumas das frações da classe trabalhadora.

Em segundo lugar, a continuidade da intervenção pública (dos governos do PSDB para os do PT) *consolidou* ainda mais o regime político democrático. O regime político consolidou-se ao mesmo tempo em que se consolidou um *modelo* de intervenção pública.

Por fim, a consolidação do regime político, apesar de manter um caráter neoliberal, nos leva à conclusão de que a *função legitimadora* da intervenção pública em sociedades subdesenvolvidas é fraca e instável. Mesmo não atendendo aos *interesses gerais* da classe trabalhadora, mesmo não aplicando os direitos previstos na Constituição (reformando-os regressivamente em favor dos *interesses gerais do capital*), a intervenção pública neoliberal construiu em torno de si uma imagem de que “a miséria havia desaparecido”, de que “o Brasil crescia, como nunca antes em sua história”, de que as disputas entre o capital e o trabalho haviam desaparecido, e de que tudo isso só foi possível pelo fato de que, finalmente a *democracia estava consolidada*.

Ainda que esta imagem esteve diretamente associada ao elemento carismático da imagem construída em torno de Lula, isto reforça a autonomia que tem o governo em relação a uma intervenção pública como a verificada.

Ainda que não tenha sido possível desenvolver ao longo da tese a compreensão da imagem que determinado tipo de intervenção pública constrói em torno de si, este é um tema que julgamos de fundamental importância. Compreender a *função legitimadora* da intervenção pública passa pela compreensão da imagem que ela constrói *nas* classes sociais.

Como a intervenção pública é operacionalizada pelos governos, também são eles os “construtores” desta imagem. Porém esta construção não ocorre isoladamente, como

mera propaganda política. Esta imagem é construída no âmbito da luta de classes. Recordemos a particularidade que existe na legitimação dos regimes políticos dos países subdesenvolvidos:

A rejeição da hipótese da generalização da mercadoria tem uma importante consequência. [...] A ausência da generalização da mercadoria explica por que a percepção do Estado como sendo algo diverso do que o que ele é – quando essa percepção existe – não pode ter como elemento material uma coisificação das relações sociais de produção. Os regimes políticos buscarão uma legitimação para sua existência e ação – quando o fizerem – em seu próprio *fundo cultural*. Mas a difusão da mercadoria, embora incompleta e específica, existe. O reino da mercadoria se impõe, rejeitando o produto, mutilando o fundo cultural. A coisificação penetra e substitui parcialmente outras formas de representação. [...] Os mecanismos de legitimação serão, ao mesmo tempo, instáveis e diferentes dos que dominam nos países centrais (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 30).

É também em decorrência desta especificidade que, nos países subdesenvolvidos, figuras com enorme carisma, tais como Lula, são essenciais para liderar governos que promovam uma intervenção pública carregada de contradições.

Ao mesmo tempo em que a Constituição (que registra ou prevê determinado tipo de regulação do regime político) foi regressivamente reformada, a percepção das classes mais afetadas pelas políticas implementadas teve uma percepção contrária: sentiu-se beneficiada pelo conjunto das políticas executadas pelos governos Lula. Parte das causas para esta percepção está fora da intervenção pública em si, mas sim na imagem construída em torno dela.

Dois fatores que se situam fora do alcance da ação ou da racionalidade dos governos Lula que contribuíram para que a intervenção pública neoliberal fosse mantida:

- A posição dependente que o país ocupa na economia mundial. Modificar a intervenção pública implicava em romper com esta posição. Significava, por exemplo, não ter realizado o superávit primário. Significava ter realizado reformas que afetassem o setor agrário exportador (setor dirigido por uma das frações sociais que passou a apoiar os governos petistas). Significava ampliar o mercado de consumo interno, mas não pela via do endividamento, mas sim pelo da geração de empregos (que não fossem precários);
- A estrutura institucional do regime político brasileiro. Dentro da “ordem” o espaço para a realização de reformas que possam atender aos *interesses gerais* da classe trabalhadora, que possam reverter a intervenção pública, é quase inexistente. Por paradoxal que seja, dentro da ordem, seria praticamente impossível implementar a própria Constituição de 1988 que passou a regular o

novo regime político posterior ao fim do regime militar. Talvez, por isso, é que pela “ordem” ela passou a ser *regressivamente reformada*, já a partir do governo Collor. Dentro dos estreitos limites do regime político brasileiro, dado que o legislativo vê-se, em geral, composto majoritariamente pelas distintas frações das classes dominantes locais (em sua associação com o capital internacional), só se poderiam realizar algumas pequenas rupturas (mesmo que conjunturais) valendo-se, por exemplo, de dispositivos como o das Medidas Provisórias (MPs).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese demonstrada ao longo da pesquisa é a de que, *a partir do Plano Real, consolidou-se um novo modelo de intervenção pública no Brasil. Este modelo foi resultado direto do impacto que a lógica do padrão financeiro de acumulação teve sobre o conjunto da economia e da sociedade brasileira.* Vimos que este modelo foi mantido durante todos os governos FHC e Lula, sendo que suas características centrais não se alteraram em momento algum.

Para chegar a esta tese, utilizamos alguns argumentos de natureza teórica e de ordem histórica. Alguns destes argumentos basearam-se em evidências empíricas. Retomamos de maneira sintética estes argumentos. Inicialmente destacamos os de natureza teórica.

O Estado capitalista é uma *forma social*, que está no mesmo nível de abstração do *capital em geral*. Neste sentido, o Estado capitalista é mais complexo que uma “ferramenta” ou “instrumento” de dominação das classes dominantes. O Estado capitalista, forma social, é *derivado* do capital em geral. Esta é sua natureza. Neste sentido, o Estado é uma *abstração real*. Sua forma é o regime político. O regime político é derivado (sofrendo influências do desenvolvimento) da luta de classes.

Nos países desenvolvidos, onde existe a generalização da mercadoria, o Estado é derivado do capital. Na formação do Estado nos países subdesenvolvidos ele foi derivado da economia mundial. No atual padrão de acumulação estas diferenças reduziram-se. Não se pode dizer que não exista a generalização das relações capitalistas de produção e *da mercadoria* mesmo nas economias subdesenvolvidas.

A intervenção pública é a *forma* da intervenção estatal. As *determinantes* que atuam sobre ambas são de naturezas distintas, porém não são independentes. A intervenção estatal, no plano da essência, determina os limites da intervenção pública, no plano concreto. A intervenção estatal é o instrumento pelo qual o capital em geral consegue reproduzir-se em escala ampliada nos países subdesenvolvidos.

A estes argumentos de natureza teórica destacamos os argumentos históricos. Inicialmente apresentamos a ideia de que a luta de classes se desenvolve em ciclos. Neste sentido, todo ciclo é marcado por duas fases: a do ascenso e a do descenso. Os ciclos da luta de classes determinam a estrutura do regime político e influenciam a evolução da intervenção pública.

O padrão de acumulação de “substituição de importações” foi a expressão local do padrão de acumulação “fordista” que se desenvolveu nos países desenvolvidos, em especial, depois da segunda guerra mundial (1939-1945). A crise daquele padrão, em nível regional, expressou a crise do *capital em geral* (crise estrutural) em nível mundial, crise que se expressou na década de 1970.

Neste sentido, a crise do padrão de substituições de importações, que se manifestou no Brasil ao longo da década de 1980, ocorreu com certo atraso em relação a outros países subdesenvolvidos. A manifestação daquela crise perdurou toda a década de 1980 e o início da década de 1990 e abriu as possibilidades de surgimento de um novo ciclo da luta de classes. Sua fase ascendente durou até a metade da década de 1990 com a eleição de FHC para a presidência.

Das eleições de 1989 até o término da elaboração e execução do Plano Real em 1994 o Brasil passou por um período de instabilidade política e econômica. Nem o regime político estava consolidado, nem um novo tipo de intervenção pública dava sinais de amadurecimento.

O Plano Real, ao resolver o problema da inflação (principal expressão da crise do padrão de acumulação) através da estabilidade monetária, consolidou um novo modelo de intervenção pública. Este modelo foi resultado dos impactos que a financeirização provocaram na economia e na sociedade brasileira (tese).

Em síntese, estes foram os argumentos (teóricos e históricos) que sustentaram a primeira parte da tese. A partir deles, na segunda parte da tese procuramos examinar as principais características deste novo modelo de intervenção pública. Entre as principais características, destacamos que a manutenção da política macroeconômica, a partir da segunda fase do Plano Real, baseou-se no tripé: (i) taxa de câmbio livre (baseada nos juros elevados); (ii) metas de superávit primário e; (iii) metas de inflação.

Este novo modelo de intervenção pública teve como características particulares centrais:

- O controle da inflação;
- O pagamento de elevadas despesas com os encargos da Dívida Pública Federal (juros, amortização e refinanciamento);

- As baixas taxas de investimento. Ao longo do período analisado, os investimentos não financeiros não ultrapassaram, em momento algum, 5% do subtotal das despesas (soma de despesas correntes e despesas de capital);
- A financeirização das despesas governamentais. As rubricas com o pagamento de “Juros e Encargos da Dívida” consumiram, praticamente em todo o período, algo em torno de 10% do subtotal de gastos chegando, em 1999, a 14,2% e em 2006, a 18,94% do subtotal de gastos. Este enorme esforço com os encargos da dívida não reduziu seu montante. Ela caiu de 2006 até 2009, quando, voltou a subir novamente. A economia brasileira, desde o Plano Real, tornou-se, também, uma “economia do endividamento” (FILGUEIRAS L. A., 2000);
- A abertura comercial e desregulamentação financeira;
- A redução na quantidade de instituições do governo federal (empresas estatais, autarquias), em decorrência da privatização de empresas e de mudanças em parte de sua estrutura administrativa que se baseou na lógica “gerencial” em detrimento da lógica “burocrática”;
- Um conjunto de reformas regressivas sobre a Constituição de 1988, em especial nas áreas dos direitos trabalhistas, previdenciários e sociais;
- Outro conjunto de medidas que ampliaram a movimentação de grandes grupos capitalistas com operação na economia brasileira, tais como a isenção, em 2004, da extinta CPMF sobre os rendimentos obtidos pelos capitais e a isenção do imposto de renda sobre os capitais estrangeiros (MP nº 26 e lei nº 11.312.2006);
- E a manutenção de elevada concentração de renda e enorme desigualdade social entre as classes sociais (característica que não é exclusiva do período analisado, mas que a intervenção pública neoliberal a reforçou).

Estas características da intervenção pública neoliberal destoam das características da intervenção pública do período anterior, da crise entre dois padrões de acumulação e da transição entre dois tipos de regime político que marcou a década de 1980. Aquela intervenção pública não se constituiu como um “modelo”, pois tratava-se, justamente, de um período de transição. As características centrais daquele tipo de intervenção pública foram as seguintes:

- Altas taxas de investimento por parte do Estado, chegando a quase $\frac{1}{4}$ do PIB em 1981, 1982, 1987 e 1988;

- Altíssimas taxas de inflação;
- Baixas taxas de juros reais (em decorrência dos juros elevados);
- Algum nível de proteção comercial às empresas nacionais;
- Início da desregulamentação financeira;
- Queda da capacidade de regulação econômica por parte dos governos;
- Instabilidade fiscal que era o resultado de: (i) saltos positivos na balança comercial; (ii) saldos negativos nos serviços e rendas; (iii) oscilação entre saldos positivos e déficits nas transações correntes; (iv) pequenos saldos positivos na conta de capital e financeira;

Acreditamos que as mudanças de características no tipo de intervenção pública expressaram os impactos que o padrão de acumulação da financeirização tiveram na sociedade e na economia brasileira. Como vimos no segundo capítulo, a *função* da intervenção pública é garantir *legitimidade* ao regime político, mesmo que em algumas situações a intervenção pública possa estar em *contradição* com a *função de acumulação* (ou regeneração do capital em geral) da intervenção estatal.²⁴³ Foi isso que ocorreu desde que a financeirização se desenvolveu no Brasil e passou a impactar a intervenção pública. A função de acumulação da intervenção estatal não foi afetada, enquanto a função de legitimação demorou dois mandatos a se estabelecer.

Mesmo assim, vimos como o regime político posterior ao regime militar não sofreu alterações substanciais. A forma republicana (e a forma de governo nela contida) continuaram contando com seus três poderes, sendo que o chefe do Estado continuou ocupando a função de chefe do governo. Esta posição de chefe, tanto do Estado quanto do governo, comum aos regimes políticos presidencialistas, outorgou ao presidente enorme poder para impor uma agenda de reformas.

Quando ocorreram pressões sobre os sucessivos governos não foram a expressão do ascenso da luta de classes, mas sim de diversos interesses *particulares* dos mais diferentes setores das classes dominantes organizados em uma miríade de partidos políticos. Como vimos, a maioria destes partidos foram criados sem enraizamento social e com objetivos meramente fisiológicos. A existência deles e de sua pressão junto aos

²⁴³ “A intervenção pública é o produto parcial da busca de uma certa legitimização, sobre a qual ela pode influir. A função de acumulação, todavia, pode estar mais ou menos em contradição com a função de legitimação” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 75).

sucessivos governos produziu a prática que ficou conhecida como “presidencialismo de coalizão”.

Ao invés de funcionar como um “freio” ao poder concentrado do presidente, o presidencialismo de coalizão afastou ainda mais as principais decisões políticas da maioria da população fechando o circuito político e reduzindo a influência que a evolução da luta de classes pôde ter na intervenção pública.

Alguns ministérios foram criados, outros foram extintos. Alguns programas governamentais receberam uma quantidade maior de recursos, outros foram suprimidos. Alguns partidos políticos definharam, outros mudaram de nome, outros ainda foram criados desde então. Mas, em seu conjunto, as instituições políticas que surgiram no regime político posterior ao término da ditadura militar praticamente não sofreram alterações desde o término do regime militar.

As crises pelas quais o país passou desde então foram crises dos sucessivos governos. A crise que levou ao *impeachment* de Collor em 1992; passando pela greve nacional dos petroleiros em 1995; pela crise econômica que atingiu o país entre 1998 e 1999, obrigando o governo FHC a alterar alguns integrantes do comando do governo; seguida da crise pela que enfrentaram o PT e seu governo, no que ficou conhecido como “Mensalão”, em 2005; as manifestações de junho de 2013 que iniciaram contra os aumentos das passagens no transporte público na cidade de São Paulo (mas que irão se alastrar para outras “bandeiras” até se direcionar contra toda a “classe política”); chegando à crise fiscal de 2015, que conduziu ao novo processo de *impeachment*, agora do governo Dilma, em 2016; para, enfim, chegarmos à crise do governo Temer durante a greve nacional dos caminhoneiros em 2018. Em todas estas ocasiões e em outros acontecimentos de menor impacto o que se assistiu foram *crises de governo*, mas que em momento algum as superou e se tornaram *crises do regime político*.

Na primeira parte da tese vimos que os governos são derivados das manifestações concretas da luta de classes. Estas crises expressaram que, ao contrário da estabilidade do regime político, o comportamento da luta de classes no Brasil é bastante *instável*. Estas crises dos governos podem ser interpretadas como *ondas curtas* no interior da *fase regressiva* do ciclo da luta de classes que, por sua vez, ainda não se esgotou. Este ciclo da luta de classes iniciou-se no final do regime militar e teve sua fase ascendente até a metade da década de 1990. Dali em diante iniciou-se a fase contrária: a do descenso.

As reformas regressivas sobre a Constituição de 1988 atenderam às necessidades de acumulação do *capital em geral*. Reduziram a capacidade de ação governamental que, por sua vez, manteve inalterada a estrutura concentradora da renda no país. Em sua natureza, as mesmas características presentes no regime político brasileiro, legatárias ainda da “Primeira República”, não desapareceram por completo.

O autoritarismo e a violência daquelas elites transfiguraram-se em autoritarismo e violência das classes dominantes. A ausência de participação política das massas exploradas revestiu-se de uma aparente democracia em que os interesses particulares das distintas frações dos trabalhadores foram seguidamente ignorados. E a produção do excedente econômico pelo conjunto da sociedade brasileira continuou direcionando-se ao exterior. A distinção é que, no atual padrão de acumulação, este excedente passou a se direcionar para o sistema financeiro nacional e internacional.

Na segunda parte da tese tentamos demonstrar como a evolução do ciclo da luta de classes expressou-se nos resultados eleitorais e na formação dos governos FHC e Lula. Destacamos que o conjunto das ações destes governos (intervenção pública) foi resultado, também, da fase de descenso do ciclo da luta de classes que se abriu ainda na década de 1980.

A evolução da luta de classes foi uma *determinação secundária* na intervenção pública neoliberal, à medida que não conseguiu romper com suas características principais *determinadas* pela financeirização.

O Plano Real, em 1994, conferiu uma frágil estabilidade monetária. Até sua elaboração e execução a inflação corroía o poder de compra dos trabalhadores. Eram os assalariados e desempregados que dispoñdo apenas do necessário para sobreviver (por vezes nem mesmo contando com isso), não conseguiam manter o sustento de suas famílias devido à “corrosão” do poder de compra dos salários.

Ao lado do controle da inflação e da estabilidade monetária baseada no endividamento do Estado, o Plano Real também cumpriu o papel de fazer com que a população fosse induzida a apostar em alguma “estabilidade” para a economia brasileira.

Um dos aspectos destacados sobre aquele momento foi o conjunto de privatizações que reduziram o tamanho e as áreas de interferência do Estado, além da alteração da forma administrativa em algumas de suas instituições. O padrão de acumulação que já tinha impactado outros países subdesenvolvidos antes da década de 1990 havia provocado processos semelhantes ao que o Brasil experimentava ali.

Na primeira fase do Plano Real (1994-1998), nos governos Itamar Franco e FHC, os juros elevados reduziram enormemente a capacidade de investimento por parte do Estado. Desta forma, o arranjo que sustentou o Plano Real em sua primeira fase limitou o crescimento econômico.

Na segunda fase do Plano Real (1999-2002) a estabilidade monetária passou a se apoiar no tripé macroeconômico que limitou ainda mais a capacidade de ação por parte dos governos FHC. Uma das bases do tripé macroeconômico foi o compromisso assumido no final de 1998, junto ao FMI, de que o governo garantiria elevadas metas de superávits primários da ordem de 3,5% do PIB em troca de empréstimos recebidos pelo governo brasileiro por parte tanto do FMI, quanto do Banco Mundial e do BIRD.

Desta forma, tendo “amarrado” ainda mais o orçamento àqueles acordos que visavam controlar o aumento do estoque da Dívida Pública Federal, o segundo governo FHC passou a cortar a pequena parte do orçamento do qual tinha liberdade para remanejar: as despesas discricionárias. Associado àqueles cortes, o governo aumentou a carga tributária. Estas ações dos governos FHC contribuíram decisivamente para piorar as condições de competitividade da economia brasileira e dos capitais particulares em seu interior.

A eleição de Lula e do PT, em 2002, não alteraram o sentido e a magnitude da intervenção pública. O tripé macroeconômico não foi revisto e o arranjo macroeconômico continuou limitando as possibilidades de ensaiar outras políticas econômicas ou mesmo de romper com o padrão de acumulação. Ao lado de figuras históricas do petismo, o governo buscou garantir a “governabilidade” incluindo nos altos postos os representantes do mercado financeiro e alguns ideólogos do neoliberalismo.

A partir de 2003 iniciou-se um conjunto de reformas regressivas sobre os direitos previstos na Constituição de 1988. Entre estas reformas as que foram destacadas ao longo da tese foram as reformas dos sistemas previdenciários e a tentativa de conceder a autonomia administrativa ao Banco Central.

Ao lado destas e de outras reformas regressivas, tais como a trabalhista, o governo criou alguns programas de transferência de renda até chegar à elaboração e execução do Programa Bolsa Família em 2004. Pela sua amplitude e pelos objetivos implícitos este programa simbolizou melhor que os demais as contradições dos governos petistas. Através da transferência monetária (que chegou a atingir 12,8 milhões de famílias em 2010) construía-se uma “nova base” social que sustentou eleitoralmente o PT ao longo de

quatro pleitos consecutivos. Soma-se a isto o fato de que, com o Bolsa Família, se abandonava (ou deixava-se em segundo plano) a articulação de outras políticas sociais de caráter universal, tais como o Benefício de Prestação Continuada.

Por fim, como resultados secundários dos impactos que o padrão de acumulação teve sobre a intervenção pública que se consolidou a partir do Plano Real destacamos:

- A consolidação do regime político, fundamentalmente, a partir da eleição de Lula e do PT em 2002;
- O caráter fraco e instável da função legitimadora da intervenção pública. Neste sentido a consolidação do regime político atribuiu-se mais ao elemento simbólico das ações dos governos que ao elemento material dos impactos que este conjunto de ações (intervenção pública) provocou na sociedade brasileira;²⁴⁴
- A combinação da consolidação da intervenção pública, a partir do Plano Real, e da consolidação do regime político reforçaram o papel dependente que a economia brasileira ocupa no interior da economia mundial.

Depois do período analisado pela tese, os posteriores governos de Dilma, Temer e, agora Bolsonaro, têm dado continuidade na intervenção pública neoliberal. Os impactos da financeirização sobre ela limitaram bastante as possibilidades de que o país possa romper tanto com o padrão de acumulação vigente ou com o modelo de intervenção pública em curso. Como vimos ao longo da tese, pelas vias “formais” do regime político estas possibilidades tornaram-se quase inexistentes.

Enquanto o atual ciclo da luta de classes não esgotar todas as suas possibilidades, um novo ciclo está emperrado em se desenvolver. Isto tende a fazer com que a intervenção pública atual e a dos próximos governos seja cada vez mais regressiva no atendimento aos interesses gerais da classe trabalhadora. Se esta situação se verificar, futuras tensões sociais surgirão em algum momento próximo. Estas tensões, combinadas ao quadro de crise econômica pelo qual o país ainda atravessa podem possibilitar, finalmente, o surgimento de um novo ciclo da luta de classes que possa levar ao questionamento do modelo de intervenção pública e, talvez, do próprio regime político.

²⁴⁴ Vimos ainda no primeiro capítulo que: “A relação entre intervenção pública e legitimação, portanto, é uma relação complexa. A função de legitimação depende de toda uma série de fatores de tipo ideológico, cultural e político” (MATHIAS & SALAMA, 1983, p. 76). Elementos que, como destacamos, não conseguimos tratar na tese.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. W. (2010). *Dialética negativa*. São Paulo: Jorge Zahar.
- ALCÂNTARA FILHO, J. L. (2018). *Estado e revolução nos escritos políticos de Karl Marx*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação. Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro: Doutorado.
- ALTHUSSER, L. (1985). *Aparelhos ideológicos de Estado*. São Paulo: Graal.
- AMIN, S. (2002). O capitalismo senil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, nº 11, dezembro, 79-102.
- ARCARY, V. (2012). *Esquerda Online*. Acesso em abril de 19 de 2019, disponível em blog Esquerda Online: <https://blog.esquerdaonline.com/?p=773>
- BANCO CENTRAL. (2010). *Relatório Anual do Banco Central: 2010*. Banco Central, Brasília.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2019). *Taxas de juros básicas*. Acesso em 2019 de Abril de 25, disponível em Banco Central do Brasil: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>
- BATICH, M. (2010). A Previdência Social sob a Mira dos Fundos de Pensão. Em R. M. MARQUES, & M. R. FERREIRA, *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea, uma análise dos governos Collor a Lula* (1 ed., p. 373). São Paulo: Saraiva.
- BEHRING, E. R., & BOSCHETTI, I. (2008). Crise, reação burguesa e barbárie: a política social no neoliberalismo. Em E. R. BEHRING, & I. BOSCHETTI, *Política social: fundamentos e história* (9ª ed., pp. 112-134). São Paulo : Cortez.
- BEINSTEIN, J. (2001). *O capitalismo senil: a grande crise da economia global*. Rio de Janeiro : Record.
- BOGO, A. (2018). *Marx e a superação do Estado*. São Paulo : Expressão Popular.
- BOITO, A. (2019). *A burguesia, o "lumpesinato" e o governo Bolsonaro*. Acesso em 02 de Maio de 2019, disponível em Brasil de Fato: <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/21/artigo-or-a-burguesia-o-lumpesinato-e-o-governo-bolsonaro/>
- BORGES NETO, J. M. (2003) Um governo contraditório. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, nº 12, junho, 7-27.
- BRAGON, R. (2003). *Folha de São Paulo*. Acesso em 2019 de Maio de 02, disponível em Folha de São Paulo/UOL: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1605200313.htm>

- BRESSER PEREIRA, L. C. (1995). A reforma da administração pública. Em L. C. BRESSER PEREIRA, *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina* (pp. 269-302). São Paulo: 34.
- CALDAS, C. O. (2016). *A teoria da derivação do Estado e do direito* (1ª edição ed.). São Paulo: Expressão Popular.
- CARCANHOLO, M. D. (2005). *A vulnerabilidade econômica do Brasil*. Aparecida: Ideias e Letras.
- CARDOSO, F. H., & FALETTO, E. (1970). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: LTC.
- CLAUDÍN, F. (2013). *A crise do movimento comunista*. São Paulo : Expressão Popular.
- CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS. (2019). *Glossário*. Acesso em 19 de Maio de 2019, disponível em Conselho de Finanças Públicas: <https://www.cfp.pt/pt/glossario/>
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília: Senado Federal.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (2019). *JusBrasil*. Acesso em Maio de 03 de 2019, disponível em JusBrasil: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=REVOGA%C3%87%C3%83O+PAR%C3%81GRAFO+ARTIGO+192+%2C+CF>
- CORAZZA, G. (2011). Os bancos centrais e sua ambivalência pública-privada. *Nova Economia*, nº 11, v. 1, julho, 123-146.
- DINIZ, E. (2000). *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. São Paulo: FGV.
- DRAIBE, S. (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, nº 17, 86-101.
- DUMÉNIL, G., & LÉVY, D. (2003). *Uma nova fase do capitalismo*. São Paulo / Campinas: Xamã / CEMAR.
- ENGELS, F. (2010). *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Expressão Popular.
- FAZENDA, M. d. (1998). *Brasil assina com FMI acordo que disponibiliza mais de US\$ 41 bilhões*. Acesso em 13 de Maio de 2019, disponível em Ministério da Fazenda: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/1998/r981113>
- FAZENDA, M. d. (2003). *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Ministério da Fazenda, Brasília.

- FELISBINO, R. d. (2017). Partidos e Elites Parlamentares na Câmara dos Deputados. *Almanaque de Ciência Política*, v. I, nº 2, 26-42.
- FERNANDES, F. (2014). *Florestan na Constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Perseu Abramo.
- FERREIRA, M. R. (2010). Financeirização: impacto nas prioridades de gasto do Estado - 1990 a 2007. Em R. M. MARQUES, & M. R. FERREIRA, *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea. Uma análise dos governos Collor a Lula* (p. 22). São Paulo : Saraiva.
- FILGUEIRAS, L. A. (2000). *História do Plano Real: Fundamentos, impactos e contradições*. São Paulo: Boitempo.
- FILGUEIRAS, L., & GONÇALVES, R. (2007). *A economia política do governo Lula* (1ª ed.). (C. Benjamin, Ed.) Rio de Janeiro: Contraponto.
- FOLHA DE SÃO PAULO. (2006). *Lula e Collor têm maior número de CPIs abertas*. Acesso em 2019 de Abril de 25, disponível em Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj2809200610.htm>
- FOLHA DE SÃO PAULO, S. (2003). *Base do governo Lula na Câmara infla em 2003*. Acesso em 2019 de abril de 17, disponível em Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>
- FRANK, A. G. (September de 1966). The development of underdevelopment. *Monthly Review*, 18(4), 14.
- FUP. (2015). *Defender a Petrobrás é defender o Brasil*. FUP (Federação Única dos Petroleiros), Rio de Janeiro.
- GARAGORRY, J. A. (2004). A independência do Banco Central em debate. *Revista Lutas Sociais*, nº 11/12, julho, 2003/janeiro, 2004, 10-22.
- GASPAR, R. C. (2015). A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. *Caderno Metropolitano*, maio, pp. 265-296. doi:versão On-line ISSN 2236-9996
- GORENDER, J. (2014). *O combate nas trevas. A esquerda brasileira: da ilusão perdida à luta armada*. São Paulo: Expressão Popular.
- GUIMARÃES, L. F. (2018). A dialética entre o método e a realidade: Um projeto para organizar a contradição. *XXIII Encontro Nacional de Economia Política*, junho.
- HIRSCH, J., KANNANKULAM, J., & WISSEL, J. (2017). A teoria do Estado do 'marxismo ocidental'. Gramsci, Althusser, Poulantzas e a chamada derivação do Estado. *Direito e Práxis*, n º 8, v. 1, 722-760.

- HOLANDA, S. B. (2001). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- IASI, M. L. (2006). *As metamorfoses da consciencia de classe: o PT entre a negação e o consentimento*. São Paulo: Expressão Popular.
- IBGE. (2015). *Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa (2003-2015)*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília.
- IBGE, SCN. (2009). *Sistema de Contas Nacionais*. Acesso em 10 de Abril de 2019, disponível em IBGE: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?edicao=18363&t=downloads>
- JELIN, D. (2017). *Reforma da Previdência: o que Lula ensinou em 2003 (e o que o Brasil aprendeu em 2005)*. Acesso em 18 de Abril de 2019, disponível em Veja.com: <https://veja.abril.com.br/blog/reveja/reforma-da-previdencia-o-que-lula-ensinou-em-2003-e-o-que-o-brasil-aprendeu-em-2005/>
- LANDI, M. (2010). A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): seus principais resultados e desdobramentos na infraestrutura. Em R. M. MARQUES, & M. R. FERREIRA, *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea, uma análise dos governos Collor a Lula* (pp. 119-166). São Paulo: Saraiva.
- LEAL, V. N. (1978). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo : Companhia das Letras.
- LEITE, M. G. (2010). O Processo de Financeirização do Segmento da Previdência Complementar. Em R. M. MARQUES, & M. F. FERREIRA, *O Brasil sob a nova ordem: a Economia brasileira contemporânea, uma análise dos governos Collor a Lula* (1 ed., pp. 201-216). São Paulo: Saraiva.
- LÊNIN, V. (2007). *O Estado e a revolução*. São Paulo: Expressão Popular.
- LIMA, L. P. (2009). *A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988*. Brasília: Edições Câmara.
- LULA DA SILVA, L. I. (2002). *Carta ao Povo Brasileiro*. Acesso em 12 de Abril de 2019, disponível em Site do PT: <https://pt.org.br/ha-16-anos-lula-lancava-a-carta-ao-povo-brasileiro/>
- MARINGONI, G. (2007). *O governo Lula nunca teve problemas no Congresso*. Acesso em 29 de Abril de 2019, disponível em Carta Maior: <http://www.cartamaior.com.br/?/editoria/politica/o-governo-Lula-nunca-teve-problemas-no-Congresso/4/12624>

- MARQUES, R. M., & MENDES, Á. (2006). O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de agenda neoliberal. *Revista de Economia Política*, nº 26, janeiro/março, 58-74.
- MARTINS, C., PRADO, F., FIGUEIREDO, I., MOTTA, S., & SOUZA, V. (2014). A “estratégia democrática e popular” e um inventário da esquerda revolucionária. *Marx e o socialismo*, v. II, nº 3, agosto/dezembro, 354-381.
- MARTUSCELLI, D. E. (2012). A transição para o neoliberalismo e a crise do governo Collor. Em A. BOITO JUNIOR, & A. GALVÃO, *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda.
- MARX, K. (1974). *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Abril Cultural.
- MARX, K. (1985). *A Miséria da filosofia*. São Paulo: Global.
- MARX, K. (2008a). *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular.
- MARX, K., & ENGELS, F. (2008b). *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Expressão Popular.
- MARX, K. (2008c). *O capital: crítica da economia política. O processo global de produção capitalista. Livro III (Vol. 5)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MARX, K. (2011a). *O capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital. Livro I. (29ª edição ed., Vol. 1)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MARX, K. (2011b). *O capital: crítica da economia política. O processo de circulação do capital. Livro II. (13ª edição ed., Vol. 3)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MARX, K. (2014). *Manuscritos econômicos-filosóficos*. São Paulo: Boitempo.
- MATHIAS, G., & SALAMA, P. (1983). *O Estado Superdesenvolvido: das metrópoles ao terceiro mundo*. São Paulo: Brasiliense.
- MEDINA, D. (2017). *Observatório Constitucional do Consultor Jurídico*. Acesso em 23 de abril de 2019, disponível em Consultor Jurídico: https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/observatorio-constitucional-reformas-previdenciarias-aposentadoria-servidores-mutacao-constitucional#_ftnref5
- MEIRELLES, D. (1995). *As noites das grandes fogueiras*. Rio de Janeiro: Record.
- MERCADO DE VALORES. (2019). *Mercado de Valores*. Acesso em Maio de 03 de 2019, disponível em Mercado de Valores: <http://mercado-de-valores.info/sistema-financeiro-nacional.html>

- NAKATANI, P. (1987). Estado e acumulação de capital. Uma discussão sobre a teoria da derivação. *Análise econômica*, v. 8, n. 5, março, 29.
- NAKATANI, P., & OLIVEIRA, F. A. (2010). Política Econômica Brasileira: de Collor a Lula: 1990-2007. Em R. M. MARQUES, & M. R. FERREIRA, *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea, uma análise dos governos Collor a Lula* (pp. 21-50). São Paulo: Saraiva.
- NASCIMENTO, D. (2019). *Segredos de concurso*. Acesso em 7 de Maio de 2019, disponível em Segredos de concurso: <https://segredosdeconcurso.com.br/sistema-financeiro-nacional/>
- NEIVA, P. R. (2011). Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia Política*, v. 19, n. 39, junho, 183-196.
- NICOLAU, J. M. (2000). Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Revista Dados*, v. 4, n. 43, 140-160.
- NOGUEIRA, A. M. (2019). *Centrão*. Acesso em 11 de 01 de 2019, disponível em Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>
- NOGUEIRA, A. M. (s.d.). *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*. Acesso em 07 de 01 de 2019, disponível em FGV-CPDOC: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>
- PACHUKANIS, E. B. (1988). *Teoria Geral do Direito e Marxismo*. São Paulo: Acadêmica.
- PALLOCI, A. (2003). *Folha On Line*. Acesso em 15 de abril de 2019, disponível em Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u61397.shtml>
- PARTIDO DOS TRABALHADORES, D. N. (2001). *Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*. Partido dos Trabalhadores, Recife.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES, D. N. (2002). *Programa de governo 2002: coligação Lula Presidente*. Partido dos Trabalhadores, São Paulo.
- PASQUARELLI, B. V. (2011). *Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro*. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

- PASSOS, A. d., & CASTRO, P. d. (2009). O orçamento e a dívida pública federal. Em A. C. SILVA, L. O. DE CARVALHO, O. L. MEDEIROS, & B. M. Nacional (Ed.), *Dívida pública: a experiência brasileira* (p. 219-241). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial.
- PLANEJAMENTO, E. V. (2019). *MP Wiki*. Acesso em 26 de março de 2019, disponível em Enciclopédia Virtual do Ministério do Planejamento: https://miniplan.fandom.com/pt-br/wiki/Amortiza%C3%A7%C3%A3o_da_d%C3%ADvida
- POLESE, P. (2015). *Tempestade perfeita? A oposição de direita e os desafios para a extrema esquerda*. Acesso em 5 de Abril de 2019, disponível em Passa Palavra: <http://passapalavra.info/2015/07/105243/>
- Presidência da República. (1994). *JusBrasil*. Acesso em abril de 9 de 2019, disponível em JusBrasil: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109468/decreto-1068-94>
- PRESTES, A. L. (2009). *Uma epopeia brasileira - a coluna Prestes*. São Paulo: Expressão Paulo.
- PREVIDÊNCIA SOCIAL, M. d. (2006). *Ministério da Previdência Social*. Acesso em 2019 de abril de 23, disponível em Ministério da Previdência Social : http://www1.previdencia.gov.br/aeps2006/15_01_14_01.asp
- RESENDE, A. L. (2019). *Razão e superstição*. Acesso em 1 de Maio de 2019, disponível em Valor Econômico: <https://www.valor.com.br/cultura/6216131/andre-lara-resende-escreve-sobre-razao-e-supersticao-do-deficit>
- ROCHA, S. (2011). O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e Sociedade*, n. 41, abril, 113-139.
- ROSDOLSKY, R. (2001). *Gênese e Estrutura de O capital de Karl Marx*. Rio de Janeiro: EDUERJ / Contraponto.
- ROSSI, M. (2017). *El País Brasil*. Acesso em 07 de 01 de 2019, disponível em El País: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531_079176.html
- SADER, E. (2009). *A nova Toupeira*. São Paulo: Boitempo.
- SADER, E. (2011). Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea. *Margem Esquerda*, n.16.
- SALVADOR, E. (2008). *A política tributária foi uma determinante importante no bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real*. . Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Doutorado em Serviço Social., Brasília.

- SALVADOR, E. (janeiro-junho de 2012). Fundo Público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social Revista*, n. 14, v. 2, 4-22.
- SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. (2015). *Renda Mínima Vitalícia*. Acesso em Abril de 26 de 2019, disponível em Ministério da Cidadania: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/renda-mensal-vitalicia>
- SENADO. (1983). *Fale com o Senado*. Acesso em 10 de 10 de 2018, disponível em Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias//materia/18035>
- SEP, R. d. (junho de 2003). Apresentação. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 12, 3-5.
- SINGER, A. V. (2012). *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador* (1ª ed.). (J. PESSOA, & A. C. BAVIRADA, Eds.) São Paulo: Companhia das Letras.
- SOUSA SILVA, P. G. (2017). *PSDB e PT: Análise da organização interna dos partidos*. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- STUMPF, K. (2018). *Top Invest*. Acesso em 7 de Maio de 2019, disponível em Top Invest: <https://www.topinvest.com.br/estrutura-do-sistema-financeiro-nacional/>
- SUPLICY, E. M. (2000). A persistência da desigualdade, o endividamento crescente e o caminho da equidade. *Estudos Avançados*, n. 40, dezembro, 23-41.
- TAVARES, H. (2018). Forma jurídica e forma mercadoria: um estudo pachukaniano. *XXIII Encontro Nacional de Economia Política*, junho.
- TESOURO NACIONAL, B. (2017). *Como o governo paga a dívida pública - parte 2*. Acesso em 25 de março de 2019, disponível em Tesouro Nacional: <http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/0/ORÇAMENTO+E+ROLAGEM+-+Parte+2+NOTA+para+publicação.pdf/e0a8e1a1-501c-446b-b7b6-1edabd7e9c63>
- TESOURO NACIONAL, B. (s.d.). *SIAFI*. Acesso em 18 de março de 2019b, disponível em Tesouro Nacional: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/execucao-orcamentaria?redirect=http%3A%2F%2Fwww.tesouro.fazenda.gov.br%2Fresultado-busca%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_keywords%3Dexecu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2Bor%25C3%25
- TRE-PE. (s.d.). *Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco*. Acesso em 16 de 01 de 2019, disponível em Justiça Eleitoral: <http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1899/candidatos-1989>

- TSE. (s.d.). *Justiça Eleitoral*. Acesso em 07 de 11 de 2018, disponível em Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-obrigatorio>
- UGÁ, V. D. (2008). A emergência do discurso internacional sobre a "pobreza". Em V. D. UGÁ, *A questão social como "pobreza": crítica à conceituação neoliberal* (pp. 118-129). Rio de Janeiro.
- VAZ, L. (1997). *Estudo mostra fragilidade da base de FHC*. Acesso em 28 de março de 2017, disponível em Folha de São Paulo : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc260511.htm>
- WALLERSTEIN, I. (2003). Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. Em G. DUMÉNIL, & D. LÉVY, *Uma nova fase do capitalismo?* (pp. 71-92). São Paulo / Campinas: Xamã / CEMARX.