

Política econômica

O Estado financeiro e a continuidade da política econômica*

Enéas de Souza**

Economista da FEE

Quando tentamos compreender o movimento da política econômica brasileira, precisamos vislumbrá-la num vôo de pássaro, num vôo de ave de longo prazo. Por essa razão, muitas vezes, podemos constatar que uma política econômica atravessa diversos períodos governamentais, como é o caso desta, de fisionomia neoliberal, que vem desde os tempos de Fernando Henrique e chega até a hora de Luiz Inácio Lula da Silva. O analista percebe que há algo diferente, algo no profundo da sociedade que decide a respeito dela, que faz e constrói, apesar dos embates cotidianos, uma linha de continuidade quase inflexível entre os dois governos — ao menos, nesse particular. No caso presente, a origem é bem simples, muito evidente, claramente imperativa. O que vimos, não sem estupefação e espanto, é que as finanças passaram a ter a hegemonia social, num movimento desenvolvido no mundo, cujo princípio se deu, nos Estados Unidos, nos anos 70 e alcançou, com êxito, o Brasil por volta dos anos 90. O analista não quer deixar passar a ocasião. E anota que um novo período histórico está em andamento. Pode ser um verão ou um inverno do capitalismo, mas, em verdade, vivemos uma era de triunfo do capital financeiro. Por isso, a mesma política econômica, ou melhor, o mesmo estilo de política econômica, pode começar num governo e prosseguir no outro, ainda que apoiada por diferentes estratos sociais.

Ao fazermos um balanço do Governo Lula (2003 a 2006), dizemos sinteticamente: foi — e é isso que queremos analisar — o veículo da continuidade da vitória e do cerco das finanças (Souza, 2005a). Se FHC proporcionou, pela submissão ao FMI, que esta última se instalasse no comando do Governo brasileiro, a área

econômica de Lula, pelo menos sem discordância nenhuma nos três primeiros anos, trabalhou para o incremento dessa árvore. E trabalhou extremamente bem. Por duas razões: por um lado, porque conseguiu manter a estabilidade macroeconômica do País, marcando, com atos e decisões, uma coerência de direção; por outro, porque trouxe inexoravelmente o desenvolvimento de um modelo de acumulação financeira, a mina de ouro, a cartola de mágico. O que garantiu, não há dúvida nenhuma, vultosos e acelerados rendimentos para os ativos das finanças.

Trabalhando com a visão de longo prazo, observamos que, com Fernando Henrique, temos uma ruptura política com o antigo Estado desenvolvimentista, cuja ruína se fazia a olhos vistos nos Governos posteriores aos dos militares: Sarney, Collor e Itamar. É verdade que, já neste último, as condições para o triunfo do Estado financeiro estavam sendo concretamente postas. Basta vermos quando FHC foi Ministro das Finanças, e o Plano Real deu partida a uma nova era. A novidade da nossa abordagem não se situa na obrigação de fazer um recuo no balanço da política econômica de Lula aos tempos do presidente anterior. A novidade da nossa abordagem está no destaque que damos à **constituição e à consolidação do Estado financeiro** (e da sua consequente política econômica), que atravessa o Governo FHC e prossegue no Governo Lula. Nosso trabalho, em função do nosso objetivo, tem dois tempos: o primeiro, a diferença entre o Estado desenvolvimentista e o Estado financeiro; e o segundo, a inflexibilidade do pensamento na gestão da política econômica do Estado.

O Estado financeiro

Uma economia e um Estado são elaborações sociais amplas, que marcam fortemente uma sociedade. Mas a economia é o resultado de inúmeros atos numa

* Artigo recebido em 11 jul. 2006.

** O autor agradece a Pedro Fernando C. Almeida as observações e sugestões feitas, sendo os equívocos atribuídos, por direito e por praxe, apenas ao primeiro.

certa direção das atividades econômicas, enquanto o Estado é a escultura política dos diversos grupos sociais. O chamado Estado desenvolvimentista tem origem num conflito árduo, desde os anos 30 do século passado, entre o capital e o trabalho, entre a classe industrial e os operários. Esse Estado, um leviatã quase fabril, se organiza poderosamente em cima de duas faces, de dois rostos, de duas formas: o Estado planejador e o Estado produtor. O primeiro está a serviço de uma política econômica completa, total e extensiva, pois tem como objetivo o desenvolvimento econômico da nação. A sua prioridade é o lado real, logo, criar indústrias, aumentar a produção agrícola, tentar incrementar a tecnologia, definir uma política salarial, consolidar uma política de emprego, tratar do comércio exterior, etc. E, portanto, moeda, câmbio, política financeira privada e política financeira pública subordinam-se, mais que justamente, à dinâmica produtiva do país. Já o segundo, o Estado produtor, irmão univitelino do precedente, cabe dentro de uma estratégia de forte envergadura. Para dar passos de gigante, o Brasil precisa de infra-estrutura e de indústrias de base — como insumos básicos, transporte e energia —, encadeadas à estrutura da produção e que carecem de enormes volumes de capital. Só o Estado é capaz de encarar o desafio, sobretudo por causa da longevidade da maturação e da rentabilidade dos projetos. Um Estado desenvolvimentista nasce e desenvolve-se com compromisso, principalmente, com o capital industrial, mas também, em grau menor, com os operários, com os trabalhadores, e, na esteira dessas relações, atende ao lado social, concebendo políticas educacionais, de saúde, de previdência, de infra-estrutura urbana, etc.

Porém o novo Estado que se inaugurou na Administração FHC e se consolidou com o Governo Lula tem outro perfil, veste um terno de outra confecção. A sociedade desloca suas zonas de conflito, de choque e de oposições; agora, o confronto não é mais entre a indústria e o operariado; um outro capital tomou a liderança e a dianteira e apresenta-se como finanças. É, de fato, um novo capital hegemônico, que enfileira, em torno de si, todas as demais frações do capital, obviamente não sem arrufos, desentendimentos e contendidas. Mas, no fim, essas frações se ajustam e se ajeitam num acordo amplo. Mesmo porque, hoje, todos os capitais, de diversas naturezas, lucram acrescentando às suas remunerações específicas rendas financeiras.

Contudo, se olharmos para o teatro das forças sociais, o duelo principal continua a ser entre capital e trabalho. Só que o capital líder é, agora, o financeiro. E, no outro pólo do combate, o lado do trabalho, ocorreu,

também, um deslizamento. Quem se opõe frontalmente às finanças não é o operariado, embora ele também faça parte dos oponentes, mas a sua luta imediata, pelo lado dos trabalhadores, no entanto, continua a ser com o capital industrial. Quem se opõe às finanças como um todo é o conjunto da população, porque, nesse pólo antagonico, estão todos os ramos do trabalho (industriais, agrícolas, de serviço, autônomos, etc.) e mais os desempregados, os indigentes, os miseráveis, etc. O tempo dos operários como o núcleo duro do confronto com o capital acabou-se, agora o capital financeiro tem como seu adversário a população dispersa, o que demonstra a grande vitória que obteve.

Essa concepção de contradição que expressamos aqui é uma reflexão que dialoga com Antonio Negri (2005). Não temos com ele a mesma visão do conflito social e nem da forma como este se arma. Partimos, para entender a presente constelação do antagonismo social, do movimento da liderança do capital financeiro, que não entra na sua reflexão. Incorporamos, no entanto, o seu desenvolvimento do pólo do trabalho e, embora fale em multidão — e nós, em população —, os seus textos fornecem-nos uma boa compreensão da antinomia contemporânea. Assim, segundo o nosso pensamento, frisamos que o conflito capital-população (conflito tenso, dinâmico e móvel) assegura uma nova expressão na figura do Estado, que é o já comentado Estado financeiro.

Como o próprio nome diz, este é um Estado que está a serviço das finanças. E que propõe, como finalidade última, desenvolver um modelo de acumulação financeira, impondo à população um regime de capital diferente do industrial. **Para tal, deve usar a sua caixa de instrumentos**, que opera nas propostas de política econômica. Trata-se, então — cabe reforçar essa idéia —, de uma política econômica diferente daquela cuja gênese é o manancial do Estado desenvolvimentista. E tem a forma de uma política econômica reduzida, pois trabalha com uma opção e com uma discriminação. A opção é ter como norte de seu projeto as políticas monetária, financeira, cambial e fiscal. Única e exclusivamente essas. Porque elas passaram a ser o ponto central para o modelo de acumulação financeira. Já a discriminação, ela se situa em relação às demais políticas, as que, típicas do Estado desenvolvimentista, atendem ao lado real da economia, especificamente as políticas industrial, agrícola, salarial, tecnológica, etc., as quais são políticas desativadas do nível macroeconômico e que aparecem deslocadas para o plano micro. Ou seja, são políticas que não existem por determinação universal do Estado, mas que se concretizam pelo somatório das múltiplas e isoladas decisões empresariais. Dito de

maneira diferente, o novo Estado vai-se construindo no bojo de um antagonismo muito intenso entre o capital financeiro e a população, mas que é, como diria Fernando Henrique, um confronto assimétrico, onde se eleva a hegemonia absoluta do cravo financeiro nesse jardim de flores.

Cabe frisarmos que nenhum Estado assume uma forma pura. No conjunto das instituições existentes, algumas passam a ter preponderância, exibem posições nítidas de comando e de chefia, e são essas que conduzem o país e, no caso da área econômica, definem a política que a nação executa, e executa sob o fundo do poder de coerção do próprio Estado, uma força permanentemente visível e invisível e que funciona com a aparência de racionalidade, mas que contém, no fundo, a violência implícita da instituição estatal (Souza, 2005). E, no Estado financeiro, o Banco Central e a Fazenda assumem a formulação dos bastidores e o primeiro plano do palco, colocando os demais ministérios como subordinados ao seu império, definindo não apenas uma separação, mas uma quase absoluta preponderância de poder.

E, obviamente, existem razões para essa proeminência. De um lado, porque as políticas monetárias, financeiras e cambiais são geridas pelo Banco Central, e, de outro, porque a questão financeira e fiscal do Estado está sob o controle da Fazenda. Estamos no magma administrador e gestor do novo ente. E, em vista dessa posição, essas instituições carregam para si as conexões internas e externas com os sistemas financeiros, nacional e internacional. E, principalmente, avulta, nesse enlace, a relação estreita com o controlador básico das políticas econômicas no mundo, aquele que tem o poder de leão em relação aos países em desequilíbrio, o Fundo Monetário Internacional. Dessa forma, o Estado financeiro é um Estado integrado em rede com o dinamismo das finanças, um elo no movimento econômico e político mundial, e que, a partir das duas instituições nacionais citadas, organiza, em nosso país, a harmonia da economia brasileira com a economia globalizada. Com essa integração em rede, o Estado nacional prioriza tanto as finanças nativas quanto as estrangeiras, e os dois órgãos citados têm tanta força daí derivada que se tornam salientes para elaborarem — e até imporem — definições e restrições às atividades dos demais ministérios.

O círculo fechado do pensamento financeiro

Ignácio Rangel, inteligência pura da Economia, refletiu algo importante sobre o ciclo. Com sua picardia, avançava uma idéia clara: um ciclo não é “matematizável”, um ciclo é político. E dizia que, depois que o acordo político se dava, nada mudava na sua dinâmica. Não se trata, aqui, de discutirmos o tema, mas de captarmos essa inspiração do economista nacional, porque ela permite, igualmente — concepção provocadora —, compreender a constituição e a evolução de um Estado. Este, como sabemos, é o efeito de contradições entre grupos sociais, e o que queremos assinalar é que, depois da conquista da hegemonia por um deles, o Estado segue, sem perturbações, a sua trajetória: desenvolvimentista, quando a indústria domina; financeiro, quando lideram as finanças.

O que de novo vamos aportar neste ponto é que a teoria que comanda o pensamento da política econômica funciona como subsidiária do desenvolvimento de um determinado Estado, uma vez que está intimamente ligada à sua essência e ao seu poder. Não adquire novas feições depois de instalada, apenas exhibe idéias na mesma direção, no mesmo sentido, e sofre retoques em função de alguma crise política. Por consequência, torna-se incansavelmente repetitiva, quase monótona, incômoda, de modo efetivo, para os que perderam. **A política econômica tem uma magia circular, obedece sempre à mesma lógica, trabalha sempre a mesma ordem da economia. Sim, porque o que a política econômica instala com as suas decisões e com as suas propostas são uma ordenação e uma organização da sociedade. Uma política do Estado financeiro, enquanto ele for a forma dominante, contribui, sempre e inevitavelmente, para o seu fortalecimento. Não existe, portanto, a possibilidade de alterar o curso de sua trajetória.** Depois que ela está em andamento, depois que ela encontrou o seu norte, ou depois que ela tem um determinado rumo, o “destino” é inflexível. Por isso, o equívoco de inúmeros economistas, sobretudo de corte pós-keynesiano, tentando reformular a trajetória da política econômica financeira, querendo corrigir erros de opções dos gestores da atual política. E tudo como se a economia não servisse a uma determinada política. Não adianta propor idéias desenvolvimentistas, quando o triunfo é do financeiro. São remédios inúteis da ilusão. Uma política só tem flexibilidade dentro do seu próprio caminho de pensamento. Fora dele, é a morte da sugestão e a surdez do *policy maker*.

Assim, nas travessias das múltiplas conjunturas desde 1994, o processo de constituição da política econômica seguiu sempre diversas premissas, caracterizando-se quase como princípios, raízes permanentes daquilo que iria fortalecer as estruturas do Estado financeiro. E o coração dessa política estava nas instituições e nas burocracias do Banco Central e da Fazenda, ministérios hegemônicos e *tops* da área econômica do Governo. Pois há também uma inter-relação entre o tipo de Estado, o tipo de política econômica e os órgãos públicos onde ela é gerada. A economia não é determinista, mas, depois que as balizas foram estabelecidas, depois que as escolhas políticas foram feitas, ela se torna irreversível. Só se renova quando o conflito estrutural da sociedade dá um novo pulo, dá um novo salto, entra numa nova fase.

Podemos, então, escalonar, neste ponto do artigo, esses nortes que marcaram o destino da política econômica do Estado financeiro. Naturalmente, o primeiro postulado dessa política tem nome e visibilidade. De fato, são dois princípios regentes, que aparecem sob figuras de uma inocente aparência, mas que dinamitaram o Estado desenvolvimentista: a abertura comercial e a abertura financeira — princípios básicos do neoliberalismo. O segundo postulado tem a ver com a redução da amplitude da política econômica. Abandona-se aquela que visava à totalidade da economia, que era completa e extensiva, nos seus aspectos macroeconômicos e macrosociais. Houve a diminuição da sua envergadura. Agora, as decisões e os atos da política econômica são focados quase exclusivamente na moeda, no câmbio e nas finanças privadas e públicas.

O que equivale a dizer que se desdobra daí um conjunto de pontos de ataque, para visar à estabilidade da economia e ao incremento do modelo de acumulação financeira. São as metas de inflação, é o manejo da taxa de juro, é a liberação da taxa de câmbio (com eventuais intervenções do Banco Central no mercado cambial) e é o superávit fiscal primário que se apresentam como os pilares dessa nova ordem, a partir dos quais ela se torna exclusivamente operativa. Concluímos, então, que não estamos mais no domínio do pensamento, mas nas tarefas do cálculo. A perseguição fiel dessas idéias permite dizer que essa política econômica não é uma política que pensa a sociedade, mas é uma política que calcula financeiramente. Os economistas que a conduzem, por mais sofisticados que sejam, são simples operadores de uma política que é o “eterno retorno” da expansão das finanças.

Todavia não podemos deixar de assinalar três outros pontos que marcam essa política econômica. Um primeiro vinculado à redução da política, ou seja, à desqualificação macroeconômica das questões ligadas às áreas produtivas, ao setor serviços (excluído o setor bancário), à negociação salarial, ao dinamismo tecnológico, etc., todas postas na dimensão microeconômica. Um segundo dedicado à criação de agências públicas de regulação, criadas para serem independentes do Executivo, totalmente geridas fora de uma política e de uma estratégia nacional. Essas agências funcionam, na verdade, como o capital controlando publicamente o próprio capital. E, finalmente, um terceiro ponto, que permite que o capital faça da educação, da previdência social, da segurança, da saúde e da cultura frentes e fronteiras da expansão do capitalismo, o que representa um contraste fantástico com o Estado desenvolvimentista, onde essas questões eram resolvidas através de políticas públicas.

Conclusão: uma nova inflexão do conflito social?

Enquanto as políticas econômicas vão se concretizando em medidas e atos, o conflito social vai se desenrolando no subterrâneo da sociedade, pois a tensão, que é permanente e dinâmica, como um fogo vivo, assume outros patamares, e o seu movimento dirige-se para novas paisagens e para outros panoramas. Os quatro anos de Lula instauraram definitivamente o Estado financeiro, como decorrência do antagonismo entre o capital e a população. Cabe, no entanto, precisarmos as novas águas que vão chegando desse rio profundo e contundente. A eleição de Lula, em 2002, trouxe a expectativa de melhorias para a população, e elas aconteceram em doses tímidas e em programas limitados. E, apesar da convulsão política do ano passado, com toda a crise que já analisamos (Souza, 2005a), o Estado financeiro manteve-se e progrediu. Num certo sentido, contra a população, que soube resistir aos enganos da ideologia e discernir quem eram os moedeiros falsos. O estandarte da reivindicação popular está novamente na cena, mesmo entremeado por vigorosa campanha do capital financeiro de desqualificação da política e do Executivo e do próprio Estado. Porque, convenhamos, o conflito social é o que insiste e está em toda parte.

A sociedade sente, agora, a necessidade de reorganizar o Estado nacional, mesmo que seja e continue sendo um Estado financeiro. Na relação de forças, as

finanças conservam, sem nenhum perigo, a hegemonia, mas o corpo social vive o que Hobbes chamava de “estado de natureza”. Ou seja, uma luta política inserida numa vasta desordem social. A metáfora básica, concreta e cruel, representativa de todas as crises brasileiras, encontra a sua expressão na Cidade de São Paulo — vazia, tristemente deserta, dominada pelas ações do PCC. O pacto eleitoral de 2002 funcionou substancialmente para o capital financeiro, enquanto a população ganhou muito pouco, quase nada. Sob o sol dos trópicos, esse pouco se pode fazer voto consistente, basta que a população tenha a intuição política de vislumbrar qual candidato vai realmente fazer alguma coisa por ela. A batalha para eleger o novo Governo, no momento em que escrevemos, segue um rumo indefinido.

A crise no terreno não financeiro parece indicar algo novo; o movimento produzido pelas finanças está provocando reações do lado oposto. A contradição social move-se como se fosse uma borracha. Ora estica, ora encurta; hoje chega a um limite, amanhã retorna a um ponto menos tenso. E o analista consegue perceber — intuir, seria melhor dizer — que o combate talvez tenha uma nova inflexão. Porque o lado das finanças e de seus agregados já não trabalha tão sem obstáculos assim: o ambiente econômico e político internacional tem aspectos progressivamente sombrios: Guerra do Iraque, Irã, conflito no Líbano, alta dos juros norte-americanos, presença ostensiva e renitente da China, aumento do preço do petróleo, etc. E, no Brasil, o êxito do capital líder e de sua política econômica leva o modelo de acumulação financeira a um patamar superior, apesar dos desastres possíveis dos perdedores de sempre. Mas, espiando ali na cortina do palco, além da coisa mundial, estão as questões nativas. Temos a insatisfação com os políticos, a decepção ideológica da classe média educada, a reversão da renda das classes médias antigas, a dificuldade de funcionamento dos pequenos e médios capitais, a falência da atividade cultural, o desemprego ainda muito severo na retomada muito suave do emprego, uma vasta crise social nas grandes cidades brasileiras, a continuação insistente da crise agrária, os problemas de exportação e da competição no mercado interno, para alguns setores, devido à valorização financeira do real, etc. O Brasil, podemos resumir, divide-se contundentemente: sucesso para as finanças; crises para os demais.

Em todo o caso, essas questões estão no ar. E serão definidas pela nova trajetória do conflito social, que é um jogo subterrâneo e que se expressa na visibilidade da superfície da sociedade, do Governo, da política econômica e da presença ou ausência de um

projeto nacional. Todo este segundo semestre de 2006 é um campo de batalha, é uma arena política. Diversos pontos vão balizar essa contenda: a campanha eleitoral, o pacto dos grupos sociais para apoios a este ou àquele candidato, o resultado das eleições, as pressões internas e externas sobre o presidente eleito, as continuidades e as reformulações das políticas do Estado, a conjuntura das ordens políticas e econômicas internacionais, a escolha dos ministérios, a hierarquia dos ministros, o núcleo duro do Governo, a decisão sobre a amplitude da política econômica, a relação Executivo-Legislativo-Judiciário, a hierarquia dos grupos sociais na influência sobre o Governo, a construção de novas burocracias, a luta entre elas, etc. Cada um desses pontos, maior ou menor, irá tecendo a malha do destino do País. A decisão da política vai levar a contradição a se inclinar, desenhando, portanto, mais uma etapa da trajetória da sociedade brasileira. No estágio atual das observações, parece que o conflito social conduzirá o caminho da Nação para um destes três cenários: o primeiro, o de um modelo de acumulação financeira que dará continuidade à atual política econômica; o segundo, o de um modelo de acumulação financeira associado a um desenvolvimento industrial, cuja base se consolidará nas exportações e nas possíveis expansões das grandes empresas; e o terceiro, o de um modelo de expansão financeira associado com um desenvolvimentismo, que, para se realizar, se deve dirigir a uma nova organização do Estado, mesmo que tímida.

A única coisa a acrescentar é que, se o tema do desenvolvimento não for enfrentado, o desdobramento da crise ampliar-se-á no sentido negativo, levando mais desordem à sociedade brasileira. Tudo faz parte do conflito social, das suas dilatações e das suas contrações. Olhando o pólo superior desse antagonismo, as finanças, percebemos que ele não pretende fazer concessões. Talvez pense, quando muito, em alterar um ou outro rumo do Estado, da política econômica e do seu modelo de acumulação. Mas, o pólo inferior, a população, o andar de baixo, como dizem, está cada vez mais indócil; a segurança, mais precária; e o futuro, mais esquivo. Razões suficientes para descortinar e propor um novo Estado, já que ninguém quer o que se oculta como ameaça: que Bagdá seja aqui. A decisão dar-se-á no rumo do conflito social e da capacidade de avaliação do destino da sociedade que os atores em jogo serão capazes de oferecer e de conceder, de impor ou de suportar. As possibilidades de inflexão estão no horizonte. Cabe, então, assumirmos que esta não é a hora da matemática, é a hora da política.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

FIORI, José Luís (Org.). **O poder americano**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

LESSA, Ricardo. **Presidencialismo de animação**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.

MERCADANTE, Aloízio. **Brasil: primeiro tempo**. São Paulo: Planeta, 2006.

NEGRI, Antonio. **Multidão**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SOBREIRA, R.; RUEDIGER, M. A. **Desenvolvimento e construção nacional: política econômica**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

MARGEM ESQUERDA. São Paulo, Boitempo, n. 7, 2006.

RINESI, Eduardo. **Política y tragedia**. Buenos Aires: Colihue, 2003.

SOUZA, Enéas. Banco Central e o domínio invulgar das finanças. In: FERREIRA, C.; SCHERER, A. F. **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas**. Lajeado: UNIVATES, 2005.

SOUZA, Enéas. As finanças e a morte da utopia — a crise do Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 105-126, 2005a.