



Textos para Discussão 006 | 2012

Discussion Paper 006 | 2012

A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico

Rodrigo Alves Teixeira

Departamento de Economia, PUC - SP

Eduardo Costa Pinto

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

This paper can be downloaded without charge from <http://www.ie.ufrj.br/>

A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico

September, 2012

Rodrigo Alves Teixeira

*Professor do departamento de Economia e do Centro de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP; Doutor em Economia pela USP.
rateixeira@pucsp.br*

Eduardo Costa Pinto

*Professor adjunto do Instituto de Economia da UFRJ;
Doutor em Economia pela UFRJ
eduardo.pinto@ie.ufrj.br*

Resumo

O presente texto analisa a relação da política macroeconômica e o desenvolvimento econômico com seus condicionantes políticos, desde 1995 até os dias atuais (governos FHC, Lula e Dilma), por meio da abordagem da economia política, aplicando os conceitos de dominância financeira, dependência e bloco no poder. Ao adotar tal método, partimos do pressuposto de que a adoção de determinada política econômica é decorrência: i) dos condicionantes externos, atrelados, no caso brasileiro, à sua condição periférica; e ii) dos condicionantes internos associados à interação e conflitos de interesses econômicos e políticos das frações de classe no bloco no poder e nos seus desenlaces no Estado. O texto conclui que as mudanças recentes no bloco no poder, entre o final do governo Lula e início do governo Dilma, conferiram maior autonomia ao Estado, especialmente diante da fração bancário-financeira, até então hegemônica, o que abre espaço para a retomada das políticas de desenvolvimento.

Palavras-chave: 1) dominância financeira; 2) dependência; 3) bloco no poder; 4) economia brasileira

JEL Classification: B51.

Abstract

This paper analyze the relationship between macroeconomic policy and economic development with its political constraints, since 1995 until today (FHC, Lula and Dilma), with the political economy approach, applying the concepts of financial domination, dependence and power bloc. By adopting this method, we assume that the adoption of certain economic policy is result of: i) the external constraints, coupled, in Brazil, its peripheral and dependent condition, and ii) the constraints associated with the internal interaction and conflicts of economic and political interests of class fractions in the power bloc and its influence in the State. The paper concludes that recent changes in the power bloc, between the end of the Lula and the beginning of Rousseff government, gave greater autonomy to the State, particularly in relation to the banking and financial sector, that was the hegemonic fraction in the bloc power, and this context is favorable to the resumption of development policies.

Keywords: 1) financial domination; 2) dependence; 3) power bloc; 4) brazilian economy.

JEL Classification: B51.

1 Introduction

Em uma conferência em Washington, publicada no caderno Mais! da Folha de S. Paulo em 28 de maio de 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) corretamente colocou o desenvolvimento como sendo “o mais político dos temas econômicos” (Cardoso, 1995). Não obstante, seu governo foi o que consolidou a falsa visão, difundida pela teoria econômica ortodoxa, de que a condução da política macroeconômica era uma questão técnica, que devia ser isolada dos debates políticos.

O presente texto tem como objetivo analisar a relação da política macroeconômica e o desenvolvimento econômico com seus condicionantes políticos, desde 1995 até os dias atuais (governos FHC, Lula e Dilma), por meio da abordagem da economia política. Ao adotar tal método, a análise da política econômica e de seus resultados não ficará restrita apenas ao campo dos debates da teoria econômica *strictu sensu* e suas soluções “técnicas” prescritivas, que variam a depender da concepção teórica. Ao contrário, partimos do pressuposto de que a adoção de determinada política econômica é uma decorrência: i) dos condicionantes externos, atrelados, no caso brasileiro, à sua condição periférica e dependente da economia mundial; e ii) dos condicionantes internos associados à interação e conflitos de interesses econômicos e políticos das frações de classe no bloco no poder e nos seus desenlaces no Estado.

À luz do objetivo proposto e do método utilizado, pretende-se responder as seguintes questões:

- 1) Qual foi a dinâmica das relações entre o Estado e as frações que compõem o bloco no poder do entre os governos FHC e Lula?
- 2) Quais as modificações do bloco no poder e nas relações entre este e o Estado no governo Dilma? Em que medida têm se alterado as possibilidades de desenvolvimento do País como consequência destas mudanças?

Além desta introdução, o trabalho divide-se em mais 4 seções. Na segunda, descreve-se os principais pilares teóricos da economia política que servirão como fio condutor dessa análise: as noções de dependência, dominância financeira, bloco no poder e Estado. Tecem-se ainda, nesta seção, considerações acerca do governo FHC, caracterizando a nova forma da dependência externa que se estabelece e se consolida em seu governo e a configuração do bloco no poder que será herdada pelo governo Lula. Na seção 3, pretende-se analisar o padrão de crescimento econômico do governo Lula, destacando as relações entre as dimensões econômicas (política econômica e regime de crescimento) e políticas (relações entre classes, bloco no poder e Estado). Na seção 4, enseja-se discutir a dinâmica inicial do governo Dilma, buscando identificar as possíveis mudanças que têm se processado no interior do bloco no poder. Por fim, na seção 5, procura-se alinhar algumas ideias a

título de conclusão, em particular as possibilidades que se abrem para a retomada do desenvolvimento econômico.

2 Dependência e dominância financeira, bloco no poder e Estado: caracterização teórica e histórica

Nesta seção, apresentamos as concepções teóricas que norteiam este trabalho, em particular os conceitos de dependência, dominância financeira e bloco no poder. Além disso, fazemos algumas considerações acerca do governo FHC, que foi decisivo para dar os contornos do bloco no poder com o qual se deparou o governo do PT em 2003. Tais considerações partem de Teixeira (2007) e de Pinto (2010), onde o leitor poderá encontrar maior detalhamento dessa caracterização.

O método utilizado, na contramão do predomínio atual das ciências econômicas que baseiam suas análises no individualismo metodológico e na separação entre a economia e a política, resgata aqui os conceitos de classes sociais, bloco de poder e Estado, além da noção de dependência, numa abordagem de *economia política*, para a qual são inseparáveis a análise econômica e a dimensão política (relações de poder).

2.1 Dependência, dominância financeira e o governo FHC

Não entraremos nos inúmeros debates travados entre os teóricos da dependência. Nos atemos aqui a uma visão, aquela desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso (que chega ao poder no Brasil em 1994): a versão do desenvolvimento dependente-associado. O motivo é que, como se argumentará, a concepção de Cardoso das décadas de 60 e 70 sobre a noção de desenvolvimento dependente-associado permaneceu a mesma na década de 1990¹ e, inclusive, orientou os aspectos fundamentais da inserção externa brasileira durante os seus dois mandatos presidenciais (1995-2002).

Em seu texto clássico, Cardoso e Faletto (1975) desenvolvem o conceito de dependência a partir de uma crítica às limitações de duas grandes interpretações sobre o Brasil dos anos 60 e 70: i) a limitação da teoria cepalina, que supunha um Estado monolítico e esclarecido para conduzir o processo de industrialização que levaria ao desenvolvimento, não tratando dos conflitos entre classes e grupos sociais no interior do Estado; e ii) a limitação das teorias do imperialismo e mesmo de outros teóricos da dependência, para os quais não haveria perspectivas para o desenvolvimento pela via capitalista e dependente, em particular por que o “imperialismo”, representado pelas

¹ Isso é reforçado pelos textos em que retoma sua obra anterior, já nos anos noventa. Ver Cardoso (1994) e Cardoso (1995).

empresas multinacionais e Estados dos países desenvolvidos, teria interesse na manutenção da condição de subdesenvolvimento e da orientação rural e agrário exportadora dos países periféricos.

Assim, enquanto as análises cepalinas e as teorias do imperialismo tratavam das relações entre nações periféricas e centrais de uma perspectiva reducionista, puramente economicista (Cepal) ou mecanicista (teorias do imperialismo), para Cardoso e Faletto, a análise do subdesenvolvimento e da dependência deveria levar em conta as relações entre o sistema econômico e o sistema político e social:

Há que se buscar os pontos de intersecção do sistema econômico com o sistema social, através dos quais se revelem os nexos e a dinâmica dos diferentes aspectos e níveis da realidade que afetam as possibilidades de desenvolvimento.

Esquemáticamente, pode-se dizer que o problema do controle social da produção e do consumo constituem o eixo de uma análise sociológica do desenvolvimento orientada desta perspectiva. Com efeito, a interpretação sociológica dos processos de transformação econômica requer a análise das situações onde a tensão entre os grupos e classes sociais revele as bases de sustentação da estrutura econômica e política. (p. 24)

Ao caracterizar a situação de dependência, Cardoso e Faletto deixam claro que não se trata de uma relação de dominação imposta de fora para dentro. Os laços de dependência são reproduzidos pelas relações entre as classes e grupos sociais domésticos e externos, de maneira que a dependência tem raízes no interior da economia dependente, e o próprio subdesenvolvimento deixa de ser apenas um conceito econômico para tornar-se um conceito sociológico:

A dependência encontra assim não só “expressão” interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: um tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior. Nesta perspectiva, a análise da dependência significa que não se deve considerá-la como uma “variável externa”, mas que é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes. (p.31)

Para caracterizar as mudanças no tipo de dependência que vinculava a economia brasileira à economia mundial, os autores atentam para o aumento dos investimentos das empresas estrangeiras no país, em particular a partir do Plano de Metas. Defendem que estaria havendo a configuração de uma nova situação de dependência, diferente daquela que derivava da velha divisão internacional do trabalho na qual os países periféricos se inseriam como exportadores de bens primários, dependendo da demanda externa para seu desenvolvimento.

Naquela nova conjuntura, a burguesia industrial nacional torna-se “sócia-menor” do capital estrangeiro, limitando-se aos setores industriais tradicionais, enquanto o capital estrangeiro domina

os setores mais dinâmicos. A linha política seguida, especialmente depois de 64, continuou a ser desenvolvimentista, portanto, mas neutra no que se refere ao controle nacional ou estrangeiro da economia. Destaca-se assim a novidade desta interpretação:

A novidade da hipótese não está no reconhecimento da existência de uma dominância externa – processo óbvio – mas na caracterização da forma que ela assume e dos efeitos distintos, com referência às situações passadas, desse tipo de relação de dependência entre as classes e o Estado. Salientamos que a situação atual de desenvolvimento dependente não só supera a oposição tradicional entre os termos desenvolvimento e dependência, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência, como se apóia politicamente em um sistema de alianças distinto daquele que no passado assegurava a hegemonia externa (p. 141)

Os interesses externos estão agora ligados à produção para o mercado interno, levando a um desenvolvimento industrial da periferia que “minimiza os efeitos da exploração tipicamente colonialista e busca solidariedades não só nas classes dominantes, mas no conjunto dos grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas, etc.” (p. 142).

Assim, para Cardoso e Faletto, o novo caráter da dependência teria eliminado a oposição entre dependência e desenvolvimento, abrindo espaço para um tipo de desenvolvimento “dependente-associado”.

Em suma, os elementos centrais desta “nova dependência” são:

- i. A internacionalização do mercado interno, pela qual as empresas estrangeiras buscam trazer suas plantas produtivas para os países periféricos visando o seu mercado interno;
- ii. A mudança no tipo de dependência, que deixa de ser uma dependência do mercado externo para a dependência dos investimentos e da tecnologia estrangeiros;
- iii. Se rearticulam os laços entre as elites domésticas e os grupos estrangeiros, de forma que a burguesia doméstica se torna *sócia-menor* dos interesses do capital estrangeiro no país e as decisões de investimento são cada vez mais transferidas para o exterior, tornando-se cada vez mais dependentes das estratégias globais das empresas multinacionais;
- iv. Nesta nova situação, apesar de se permanecer numa situação de dependência, a forma dos laços de dependência se altera, de maneira que a oposição entre dependência e desenvolvimento, presente tanto nas idéias da Cepal como nas teorias do imperialismo e outros teóricos da dependência, não era mais válida. Isto porque as empresas estrangeiras exerciam um papel cada vez mais importante

na industrialização da periferia, industrialização esta que era fundamental para a superação do subdesenvolvimento.

Esta versão da teoria da dependência passa a ser voz dissonante na esquerda², dado seu otimismo quanto às possibilidades de desenvolvimento, em contraste com as teses que não viam possibilidades de desenvolvimento pela via capitalista e sem romper os laços de dependência com os Estados imperialistas e o grande capital monopolista internacionalizado.

Segundo Cardoso (1980, p. 105), há duas formas de conceber o desenvolvimento capitalista:

- existem os que crêem que o “capitalismo dependente” baseia-se na superexploração do trabalho, é incapaz de ampliar o mercado interno, gera incessantemente desemprego e marginalidade e apresenta tendências à estagnação e a uma espécie de constante reprodução do subdesenvolvimento (como Frank, Marini e, até certo ponto, dos Santos);

- existem os que pensam que, pelo menos em alguns países da periferia, a penetração do capital industrial-financeiro acelera a produção de mais-valia relativa, intensifica as forças produtivas e, se gera desemprego nas fases de contração econômica, absorve mão-de-obra nos ciclos expansivos, produzindo, neste aspecto, um efeito similar ao do capitalismo nas economias avançadas, onde coexistem desemprego e absorção, riqueza e miséria.

Pessoalmente, acho que a segunda explicação é mais consistente, embora o tipo de “desenvolvimento dependente-associado” não seja generalizável para toda a periferia...

² Cardoso (1980) mostrava-se contrário aos demais teóricos da dependência, que defendiam teses como a do “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, de André Gunder Frank, e as teses do “sub-imperialismo” e da “superexploração”, de Ruy Mauro Marini, que afirmavam, no geral, que o avanço do capitalismo na periferia traria o aumento da marginalização. Neste último aspecto, ele também se refere ao trabalho clássico de Francisco de Oliveira (Oliveira, 2010), “Crítica da razão dualista”, na qual este autor argumenta sobre a funcionalidade das formas “arcaicas” de exploração do trabalho para a acumulação no setor moderno. Cardoso escreve que estes mecanismos de extração de mais-valia absoluta (as formas arcaicas) podem ter sido importantes no início da acumulação capitalista, mas que tenderiam a desaparecer com o desenvolvimento capitalista, pois ele tende a trazer o avanço tecnológico, ou seja, a busca de mais-valia relativa, que se tornaria predominante na acumulação. Cardoso critica ainda a tese de Marini de que os países periféricos estariam diante de uma encruzilhada “socialismo ou fascismo”, acusando-o de catastrofista. Para ele, o progresso seria certo, desde que nos empenhássemos em fazer avançar o capitalismo, o livre mercado, tornando o país aberto à economia mundial. O modelo anterior, centrado nos investimentos domésticos e no pacto populista, não era mais viável. Para um balanço das controvérsias entre os teóricos da dependência, ver também Santos (2000).

Uma constatação importante é que não havia, conforme exposto acima, qualquer incoerência entre FHC sociólogo e o presidente.³ A noção do desenvolvimento dependente-associado mostrou-se, décadas depois, perfeitamente coerente com os ventos do neoliberalismo, o que pode-se apreender do discurso proferido pelo então presidente Cardoso em Washington, quando retomou suas idéias sobre a teoria da dependência (Cardoso, 1995). Para mostrar a convergência entre esta versão do desenvolvimento dependente-associado e o neoliberalismo, vamos nos valer aqui do conceito de *afinidades eletivas*, de Max Weber, que é o mesmo método utilizado por ele na sua obra *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* para estudar a convergência entre uma corrente religiosa (a ética protestante) e o *ethos* econômico (o “espírito” do capitalismo).

Michael Löwy (1989, p. 8) descreve bem o que é a noção weberiana de *afinidade eletiva*:

A partir de certas analogias, de certas afinidades, de certas correspondências, duas figuras culturais podem – em determinadas circunstâncias históricas – entrar em uma relação de atração, de escolha, de seleção, de eleição mútua. Não se trata de um processo unilateral de influência, mas de um movimento dinâmico, ativo, de interação dialética, conduzindo, em alguns casos, à simbiose ou mesmo fusão das duas estruturas significativas.

Em termos gerais, pode-se dizer que há duas áreas de afinidade entre o neoliberalismo e a versão do desenvolvimento dependente-associado:

- 1) a crença no progresso trazido pelo desenvolvimento capitalista da periferia (os demais dependentistas eram céticos quanto a isso);
- 2) a crença na idéia de que o desenvolvimento capitalista da periferia só será trazido por meio da abertura do mercado interno ao capital estrangeiro (os demais dependentistas, bem como o restante da esquerda, ao contrário, viam nisto o avanço do imperialismo e a condenação do país ao subdesenvolvimento e à heteronomia).

Entretanto, tal como destaca Löwy, “o que transforma estas analogias puramente virtuais em relação dinâmica de afinidade eletiva é uma conjuntura histórica determinada (...)” (op.cit., p. 10). No caso da afinidade entre a tese do desenvolvimento dependente-associado e o neoliberalismo, a conjuntura histórica que a possibilitou foi, de um lado, o colapso do “socialismo real”, que “desautorizou” as teses dependentistas que viam no socialismo o único caminho para a superação da dependência e, de outro lado, o propalado “esgotamento” do modelo de substituição de importações, enquanto um modelo que buscava a autonomia, ou seja, à consolidação de um parque industrial nacional.

³ Ao que nos parece, o primeiro autor a atentar para a coerência entre a teoria do desenvolvimento-associado e o projeto de FHC como presidente foi o professor José Luis Fiori, no artigo “Os moedeiros falsos”, publicado no caderno Mais!, da Folha de S. Paulo, em 3 de junho de 1994.

O prolapado esgotamento do modelo de substituição de importações foi, por outro lado, fruto também da crise fiscal do Estado desenvolvimentista, o que também abriu espaço para a convergência entre as idéias de Cardoso e o receituário neoliberal: Cardoso passou a ver no Estado uma máquina ineficiente e que estava presa aos interesses corporativos das empresas estatais e dos setores sindicalizados da burocracia, que seriam uma força de resistência contra a abertura da economia. Este Estado ineficiente e falido, no qual se abrigariam forças do velho corporativismo, deveria, em sua visão, ceder espaço à iniciativa privada e ao capital estrangeiro (Cardoso, 1994).

Como se sabe, as reformas empreendidas durante os 8 anos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como presidente seguiam nas linhas gerais aquelas preconizadas pelo chamado *Consenso de Washington*, como a abertura comercial e financeira, as privatizações e as reformas pró-mercado (que eliminaram a capacidade de planejamento e intervenção do Estado na atividade econômica), e a condução ortodoxa da política econômica (juros altos e contenção de gastos correntes).

Entretanto, ao invés de estas reformas conduzirem ao esperado desenvolvimento, elas na verdade levaram a uma situação de instabilidade macroeconômica permanente e a um padrão de crescimento *stop and go*, dada a elevada vulnerabilidade externa da economia no período, abalada frequentemente pelas turbulências do mercado financeiro internacional, as quais se respondia com juros elevados (para atrair o capital estrangeiro ou desestimular sua fuga) e contenção de gastos e investimentos públicos, o que conduziu à explosão da dívida pública externa e principalmente a interna. O resultado foi a expressiva queda da formação bruta de capital da economia como porcentagem do PIB, entre 1995 e 2002, elevado desemprego e baixas taxas de crescimento, além da deterioração fiscal.

De acordo com Teixeira (2007), o fracasso do modelo implantado por FHC foi, principalmente, devido a um enorme erro de interpretação. A teoria da dependência, ao menos a versão do desenvolvimento dependente-associado, mostrou-se um arcabouço teórico com um ângulo cego, pois não foi capaz de perceber a mudança no padrão de acumulação da economia capitalista após a crise dos anos 70, que posteriormente seria desenvolvida por vários autores, especialmente os marxistas da vertente regulacionista e autores pós-keynesianos.

As décadas de 80 e 90, com a crise do desenvolvimentismo, foram de consolidação de uma inserção subordinada do Brasil no regime mundial de acumulação com dominância financeira, para usar a expressão desenvolvida por Chesnais (2005), ou a constituição de um regime de crescimento *finance led*, numa perspectiva pós-keynesiana. Há vários outros trabalhos que buscam caracterizar esta inserção brasileira no regime mundial de acumulação com dominância financeira e os obstáculos trazidos para o desenvolvimento econômico: Paulani (2006, 2008 e 2009), Paulani e Pato (2005), Teixeira (2007), Frontana (2002), Bruno et al (2011). Por motivos de espaço, não entraremos aqui neste debate, que o leitor pode encontrar na bibliografia sugerida.

Para nossos propósitos, o que importa é que a forma de inserção externa promovida pelo governo FHC, no contexto da dominância financeira da acumulação, significou a inserção subordinada do Brasil na economia mundial, criando uma nova forma das relações de dependência.

Enquanto o otimismo de FHC estava baseado na interpretação dos acontecimentos da década de 60 e 70, quando os investimentos diretos das multinacionais eram vistos como a principal fonte de dinamismo econômico para os países periféricos, nos anos 90 a situação econômica mundial e o papel da periferia para os fluxos internacionais de capital havia mudado radicalmente. Diante da financeirização da acumulação capitalista, conceito que passa a ter presença cada vez mais forte nas análises econômicas marxistas e pós-keynesianas nos anos 1990 e 2000, os países periféricos não são mais vistos primordialmente como oportunidades para investimentos produtivos, mas como plataformas de valorização financeira, recebendo então a denominação de “mercados emergentes”. Neste contexto, as reformas liberalizantes de FHC, baseadas numa transposição de sua noção de desenvolvimento dependente-associado, formulado nos anos 60 e 70, para os anos 90, conduziram não a um novo ciclo de investimentos e crescimento econômico, mas ao contrário, a uma dependência financeira externa ou, em termos pós-keynesianos, a uma fragilidade financeira externa e à instabilidade macroeconômica permanentes, diante de fluxos internacionais de capitais cada vez mais expressivos e voláteis.

Mas a caracterização da situação de dependência envolve, como visto, a caracterização da articulação entre o sistema econômico e o político e entre as classes e grupos sociais domésticos e externos. Neste sentido, a fração bancário-financeira do capital (bancos, seguradoras, fundos de pensão, corretoras, agências de *rating*, etc.) passa a deter a hegemonia no interior do bloco no poder, e sua influência passa a se expressar especialmente a partir de um dos principais centros de poder no Estado: o banco central. Sua influência se exerce tanto indiretamente, com a propagação da ideologia da ortodoxia econômica por meio da grande imprensa e daquela especializada nos temas econômicos, seja diretamente, pela troca de posições entre diretores e presidentes do Banco Central e ocupantes dos postos-chave no mercado financeiro.

Destaque-se ainda a solidariedade ideológica e de interesses do mercado financeiro doméstico e do mercado financeiro internacional, este último inclusive por meio do apoio decisivo das instituições-chave do sistema financeiro internacional, o Banco Mundial e o FMI, que impunham as políticas ortodoxas ao Brasil e outras economias por meio das condicionalidades exigidas para os empréstimos e para o socorro às crises nos países periféricos.

De fato, no período 1994 a início dos anos 2000, o País esteve refém das constantes ameaças de fuga de capital e crises cambiais, bem como das exigências e condicionalidades dos empréstimos do FMI, o que conferiu, aos grupos ligados ao mercado financeiro doméstico e internacional, um poder extraordinário

sobre a condução da política econômica, em detrimento de trabalhadores do setor privado e funcionalismo público, e mesmo de outros setores das elites domésticas ligados ao setor produtivo.

É nesta configuração, na qual a fração bancário-financeira ocupa a hegemonia do bloco no poder, que o Partido dos Trabalhadores assumirá a presidência da república em 2003.

2.2 Hegemonia e Bloco no Poder: caracterização teórica

O bloco no poder é a expressão da configuração datada das relações entre as classes dominantes em seus desenlaces no Estado capitalista. Essa especificidade histórica, segundo Poulantzas (1977, p. 224), estabelece “a relação entre, por um lado, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado” e, por outro, “uma configuração particular das relações entre classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder”.

Poulantzas (1977) assim definiu o bloco no poder: uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes, sob a hegemonia no seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista. O conceito de bloco no poder está relacionado ao nível político na medida em que recobre o campo das práticas políticas de classe, refletindo o conjunto das instâncias, das mediações e dos níveis da luta de classe numa determina conjuntura.

É preciso destacar que a hegemonia restrita de uma das frações no interior do bloco no poder é dada pela capacidade desta em liderar os interesses econômicos, políticos e ideológicos das demais frações e classes do bloco no poder. Quando essa hegemonia alcança o conjunto da sociedade (dominantes e dominados) ela deixa de ser restrita e passa a ser ampla⁴. A unificação, por meio da hegemonia (ampla ou restrita), não elimina “a luta de classe, a rivalidade dos interesses entre as frações sociais, encontra-se nele constantemente presente, conservando esses interesses a sua especificidade antagônica [...]” (POULANTZAS, 1977, p. 233).

⁴ Este termo equivale ao conceito de hegemonia utilizado por Gramsci (1978). Logo, a hegemonia ampla ocorre quando a classe dominante, ou uma de suas frações, ocupa um lugar decisivo no padrão de acumulação num determinado momento histórico e a partir de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos consegue uma unidade orgânica (“bloco histórico”) entre as demais frações das classes dominantes e das dominadas. Dada a igualdade entre o conceito de hegemonia gramsciano e o de hegemonia ampla, por que então utilizar esse novo termo? Isso se deve ao fato de que a hegemonia pode não ficar restrita às frações dominantes. Situação que Gramsci não contemplou, já que para ele a “sociedade política” (Estado) tinha um caráter coercitivo, cabendo este conceito apenas a “sociedade civil” (POULANTZAS, 1977). Contemporaneamente, não é factível pensar na “sociedade política” (Estado) apenas por meio da coerção, tornando necessária a utilização da hegemonia para pensar a “sociedade política” (Estado). Assim, achou-se conveniente diferenciar essas dimensões: i) hegemonia restrita (ao bloco no poder) como a situação em que a hegemonia de uma fração fica restrita ao bloco no poder dominante; e ii) hegemonia ampla como o caso em que uma fração do bloco no poder consolida unidade orgânica entre dominantes e dominados .

O bloco no poder é formado pelas classes (e frações) que ocupam o *locus* da dominação da luta política de classes, ou seja, que têm áreas de poder (centro de poder = poder real) no seio do Estado. Cabe esclarecer que o bloco no poder não significa o conjunto de camadas que apóiam (classes apoios⁵) o poder de Estado, mais que são os que participam do espaço de dominação política. De maneira geral, a fração ou classe dominante que exerce a hegemonia restrita ao bloco no poder também é aquela que assume a hegemonia ampla. No entanto, a regra geral da dupla função de hegemonia de uma determinada fração dominante depende da conjuntura das forças sociais. Com isso, existe a “[...] possibilidade de defasagem, de dissociação e de deslocamento dessas funções de hegemonia em classes ou frações diferentes [...], que tem conseqüências capitais ao nível político [...]” (POULANTZAS, 1977, p. 235).

Nesse sentido, o bloco no poder e sua dinâmica histórica é configurado no plano das práticas políticas de classe que é diferente da cena política, já que esta última se circunscreve ao campo dos partidos políticos. Apesar dessas diferenças, esses elementos podem se interpenetrar causando uma falsa ideia de que prática e cena são uma unidade indissociável. Para Poulantzas (1977, p. 246) isso gerou em boa parte da ciência política contemporânea uma dupla confusão que “reduz as relações de classe às relações entre partidos, e as relações entre partidos às relações de classe”. Limitando assim a análise das formações sociais, pois não indica os limites e as defasagens entre as práticas políticas de classe (ações do bloco no poder) e a cena política (representação dos partidos políticos para um dado regime).

Poulantzas (1977) e Marx (1986 e 2002) afirmaram que podem ocorrer, em determinada conjuntura (histórica e espacial), situações em que existem defasagens entre o lugar de uma classe ou fração no âmbito das práticas políticas e da cena política, inclusive uma fração pode deter a hegemonia restrita (ao bloco no poder) – a fração politicamente dominante –, mas que não é representada de forma orgânica por nenhum partido no sistema político – que é dominado pelas frações reinantes⁶ –, nem muito menos é a fração detentora⁷ do aparelho de Estado. Estas três dimensões concreto-históricas podem assumir variadas combinações. Inclusive pode ocorrer o caso em que a fração de classe é detentora e reinante sem necessariamente fazer parte do bloco no poder.

Assim, é preciso identificar as diferenças entre práticas e cena política, dada as três dimensões ou lugares (fração hegemônica no interior do bloco no poder; fração reinante; fração detentora) que permeiam as

⁵ As classes apoios são as frações que, apesar de fazerem parte dos dominados, apóiam uma forma de Estado capitalista, tais como os camponeses parcelares e o *lumpemproletariado* proletariado no contexto do bonapartista francês e a pequena burguesia no fim do primeiro período da república parlamentar francês. Os principais elementos explicativos disso são: 1) as ilusões ideológicas; e 2) o temor, fundado ou imaginário, do poder da classe operária.

⁶ A fração reinante é a que detém partido político na cena política (Marx, 1986 e 2002; Poulantzas, 1977).

⁷ A fração detentora é a que escolhe políticos, burocratas e militares das diversas frações de classe, inclusive dos segmentos dominados, para ocupar os diversos órgãos de Estado e seus núcleos de poder (Marx, 1986 e 2002; Poulantzas, 1977).

relações entre estas instâncias. Nesse contexto, o bloco no poder e sua relação interna entre suas frações, é um instrumento fundamental para decifrar a significação real das práticas políticas de classe, bem como (i) as suas relações com os partidos que operam na cena política e (ii) as suas relações com a fração política detentora do aparelho de Estado.

A partir dessa interconexão, o Estado deixa de ser definido por meio de ideias pré-concebidas a respeito do seu papel ativo ou passivo. Na verdade, a perspectiva relacional de Estado (como um campo e um processo estratégico onde se entrecruzam núcleos e redes de poder associados aos interesses de grupos e classes sociais) aqui adotada considera a combinação (em maior ou menor grau) desses dois eixos (autonomia da administração central x subordinação do Estado a determinados interesses) que é determinada por uma dada conjuntura espacial e temporal (POULANTZAS, 1985; OLIVEIRA, 2004)

Para Poulantzas (1985) e Codato & Perissinotto (2001), as obras históricas de Marx sinalizam o tipo de mediação entre sociedade civil e o Estado em que o papel reprodutivo do Estado aparece tanto num (i) nível abstrato-formal (“teoria geral do modo de produção capitalista”) quanto num (ii) nível concreto-real. Neste nível de abstração, a análise do papel do Estado deve levar em conta a separação entre “poder de Estado” e “poder de classe”, uma vez que o Estado é o *locus* onde se configuram “as lutas políticas de grupos, de facções e de frações de classe” (CODATO & PERISSINOTTO, 2001, p. 17).

O Estado assume capacidade de decisão e de iniciativa relativa diante das frações do bloco no poder, inclusive sendo influenciado também, em certa medida, por segmentos fora do bloco no poder. Isso não significa dizer que o Estado deixa de ser o espaço de dominação do bloco no poder, mas sim que, em determinadas conjunturas, ele é mais permeável a certas demandas dos segmentos dominados. Nesse sentido, Poulantzas (1985) afirma que o Estado pode assumir o papel de produtor, modelador ou criatura das relações objetivas em virtude da sua maior ou menor autonomia relativa (poder de Estado separado do Poder de classe).

Em linhas gerais, o Estado, na dimensão concreto-real, é o espaço de conflito das frações do bloco no poder que têm como objetivos manter ou ampliar, ao mesmo tempo, a sua fatia da renda e da riqueza e sua participação no âmbito político e ideológico (autoridade, influência e legitimidade) (GOLÇALVES, 2005).

Dado esse leque de disputas e interesses, as políticas de Estado, no curto prazo, é o resultado das relações de forças no seio do Estado, ou seja, as políticas refletem “processos extremamente contraditórios, de medidas, de contramedidas, de blocagens, de filtragens escalonadas” (POULANTZAS, 1985, p. 96). Caso olhássemos o funcionamento do Estado, apenas nesse nível, concluiríamos que suas políticas e resultados são extremamente caóticos e contraditórios; entretanto, quando se observa a evolução do bloco no poder e do capital em geral verifica-se que os resultados das políticas são a

manifestações da hegemonia restrita (ou ampla) do bloco no poder que leva a ampliação da acumulação capitalista em geral e em maior grau da fração hegemônica (POULANTZAS, 1985; OLIVEIRA, 2004).

O Estado, portanto, não deve ser compreendido como uma entidade monolítica nem muito menos homogênea, já que ele se constitui num sistema institucional de aparelhos diferentes (sistema estatal) que apresenta níveis de poder diferenciados. Os aparelhos que concentram a capacidade de decidir (“poder efetivo”) são os “centros de poder” do Estado. De fato, eles são os *lócus* institucionais onde as decisões fundamentais são efetivamente tomadas, inclusive sem nenhuma subordinação hierárquica a outras agências burocráticas. Conseqüentemente, estes são os locais institucionais do Estado para onde são direcionadas as principais demandas das classes ou frações de classes dominantes (CODATO, 1997).

É preciso destacar que os centros de poder do sistema estatal podem se modificar ao longo do tempo, bem como podem assumir uma maior ou menor autonomia relativa em relação a algumas frações das classes dominantes, numa dada conjuntura histórica, pois o seu poder não emana do fato de possuir uma força própria distinta do poder de classe (ao estilo weberiano), mas sim da sua relação no âmbito da luta de classe. Neste contexto, o predomínio político (práticas políticas) de uma dada fração de classe é fruto “do controle ou influência que essa classe (ou seus representantes) pode exercer sobre o aparelho que concentra o poder efetivo” (CODATO & PERISSINOTO, 2001, p. 23).

Quando o representante de uma determinada fração de classe assume os “centros de poder” do Estado não significa dizer necessariamente que essa fração tornou-se uma fração detentora, mas sim que ela, quase sempre, é a fração hegemônica no interior do bloco no poder. A ocorrência deste fato demonstra que as frações dominantes conseguiram impor suas estratégias e objetivos mesmo sem precisar ter se tornado uma classe detentora. Em outras palavras, para que uma classe ou fração consiga controlar os centros de poder do Estado é preciso muito mais do que uma simples vitória eleitoral⁸.

3 Governo Lula: política econômica, resultados macroeconômicos e dinâmica do bloco no poder

3.1 Regime de política macroeconômica

As linhas mestras do regime de política macroeconômica do governo FHC (sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante) foram mantidas pelo governo Lula. No entanto, é possível

⁸ Como veremos na próxima seção, é precisamente este o caso do governo Lula: a vitória eleitoral do partido que representaria os interesses dos menos favorecidos não significou a ruptura com a fração bancário-financeira, que se manteve hegemônica no interior do bloco no poder.

identificar em seu segundo mandato certa flexibilização na gestão da política econômica⁹ até então vigente.

Apesar disso, continuou forte em vários núcleos do Estado a ideia de que as políticas econômicas só teriam efeitos sobre a estabilidade ou instabilidade de curto prazo, afetando muito pouco, ou quase nada, o desenvolvimento econômico de longo prazo. Nessa perspectiva, as políticas econômicas deveriam ser direcionadas à estabilidade de preços, uma vez que o crescimento seria originário do estabelecimento de normas e organizações que garantissem o direito de propriedade, à redução dos custos de transação e à melhora nas expectativas dos agentes, potencializando assim o funcionamento completo dos mercados.

Esse tipo de regime macroeconômico, que se tornou um consenso, é sustentado no plano teórico pela *new neoclassical synthesis*¹⁰ por meio da articulação da adoção dos sistemas de metas de inflação, da independência do Banco Central (BC) e da política fiscal voltada estritamente à sustentabilidade da dívida pública.

No sistema de metas de inflação qualquer atuação contra cíclica do Banco Central não deveria colocar em risco a manutenção da estabilidade de preços no longo prazo, já que haveria um viés inflacionário resultante da inconsistência temporal na condução da política econômica, sem qualquer benefício em termos de produto e emprego no longo prazo (BARRO & GORDON, 1983).

A questão da credibilidade da política econômica para essa teoria, ao incorporar a ideia de que agentes utilizam expectativas racionais para tomarem decisões, ganha mais destaque, criando a necessidade da consistência das políticas macroeconômicas ao longo do tempo, de tal modo que a autoridade monetária deveria se comprometer com a estabilidade e alcance das metas. Nessa lógica, a efetivação das metas desejadas só seria possível com um Banco Central com elevado grau de independência para que suas decisões sejam tomadas sem nenhuma subordinação hierárquica a outra agência burocrática estatal. Isso supostamente eliminaria o viés inflacionário e de forma indireta favoreceria o desempenho econômico (BUSATO & CAVALCANTI & RAMALHETE, 2009; SERRANO, 2009; LOPREATO, 2006).

⁹ Barbosa & Souza (2010) ressaltaram que existiu durante o governo Lula um disputa de opiniões a respeito das ações da política econômica. Para eles, predominou, entre 2003 e 2005, uma visão neoliberal em que o crescimento econômico independeria das condições de curto prazo. A partir de 2006 teria se consolidado na gestão macroeconômica uma visão de que o Estado deve desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento econômico e social.

¹⁰ O sistema de metas está baseado, segundo Taylor (2000), nas seguintes proposições: i) a trajetória do produto potencial independe da demanda. Apenas as condições de oferta seriam determinantes é explicadas pelo modelo de Solow; ii) existência do *trade-off* entre inflação e desemprego, no curto prazo, ao passo que, no longo prazo, os estímulo à demanda são neutras; iii) a rigidez temporária dos preços e salários explica a existência do *trade-off* entre inflação e desemprego, gerando assim, as flutuações do produto/emprego real em torno do produto potencial/natural; iv) as expectativas inflacionárias são endógenas; v) as decisões de política monetária deveriam seguir regras claras.

Dado este arranjo monetário, a política fiscal ocupa uma função passiva na política macroeconômica, mas central, já que a sustentabilidade da dívida pública por meio do esforço fiscal sinaliza a ausência do risco de *default*. Com isso, a política fiscal com elevado superávit primário assume o papel de redutora do risco-país, funcionando como peça chave para conquistar a credibilidade.

No âmbito da política fiscal, o governo Lula, notadamente no 1º mandato, manteve o *démarche* do governo anterior, qual seja: o crescimento sustentável passa pelo ajuste definitivo das contas públicas, o que significa medidas destinadas à geração de superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/PIB. Esse reducionismo da política fiscal – que implicitamente significa preservação da riqueza financeira – limitou a capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos.

No 2º governo Lula verificou-se certa flexibilização da política econômica por meio (i) da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (ii) do aumento real no salário mínimo, (iii) da adoção de programas de transferência de renda direta, (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado; e v) das medidas anti-cíclicas de combate a crise internacional, a partir de 2009.

De maneira geral, a condução da política econômica do governo Lula foi fortemente influenciada pela ortodoxia econômica, especialmente no primeiro mandato. Esta situação foi caracterizada por Paulani (2008) como um constante “estado de emergência econômico”, pelo qual as políticas ortodoxas, contrárias aos interesses dos grupos sociais tradicionalmente representados pelo Partido dos Trabalhadores, eram sempre justificadas pela ameaça das fugas de capital e o fantasma das crises cambiais e da volta da inflação, que estariam sempre rondando a economia.

3.2 Desempenho e dinâmica macroeconômica

Os resultados macroeconômicos (setor externo, nível de atividade, inflação, emprego e renda e finanças públicas) dos dois governos Lula foram melhores do que os do seu antecessor. Entre 2003 e 2010, o Brasil atravessou o seu maior ciclo de crescimento das suas últimas três décadas. O PIB cresceu 4,1% ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% ao ano).

As contas externas da economia brasileira no governo Lula apresentaram resultados muito positivos expressos nos superávits do balanço de pagamentos entre 2003 e 2010 (US\$231,8 bilhões no acumulado). Isso permitiu ao governo saldar os empréstimos com o FMI, diminuir o endividamento público externo e acumular reservas (CINTRA & ACIOLY, 2012).

Esse resultado favorável foi impulsionado pelo contexto internacional (i) de crescimento mundial até a crise de 2008, (ii) de ampla liquidez dos mercados financeiros e (iii) de elevação dos preços internacionais das *commodities* e de queda dos preços das manufaturas decorrente do efeito direto e

indireto da China. Essas modificações nos preços geraram, entre jan/2003 e dez/2010, uma elevação de 39,9% nos termos de troca do Brasil. Para Barbosa (2011) isso significou um bônus macroeconômico para país, permitindo um crescimento sem gerar graves desequilíbrios externos e internos.

Durante o governo Lula é possível identificar dois momentos positivos e distintos do setor externo. Entre 2003 e 2006, no qual os elevados superávits comerciais, superiores aos déficits estruturais da conta de serviços e renda, foram os principais responsáveis pela melhora das contas¹¹. Entre 2007 e 2010, no qual os superávits na conta capital e financeira foram os maiores impulsionadores positivos¹².

A rápida recuperação das contas externas brasileira no pós-crise internacional, puxado pelo fluxos líquidos de capitais, deu-se pelo “excesso de liquidez” da economia mundial. Parte dessa massa de capital-dinheiro deslocou-se para o Brasil em virtude da alta rentabilidade das aplicações em carteira (diferencial entre a taxa Selic e a internacional) e da recuperação rápida da atividade econômica com expansão do mercado interno, abrindo novos mercados rentáveis para investidores estrangeiros num contexto internacional de estagnação econômica na Europa e nos Estados Unidos.

As taxas médias de crescimento do PIB nos dois governos Lula (3,5% entre 2003 e 2006; 4,6% entre 2007 e 2010) foram maiores do que as dos dois governos FHC (2,4% entre 1995 e 1998; 2,1% entre 1999 e 2002). Entre 2003 e 2010, o consumo das famílias e os investimentos públicos e privados (FBKF) elevaram-se em 4,5% e 7,5% ao ano em média, respectivamente. Essa expansão do investimento acima do PIB implicou na elevação da FBKF de 15,3% PIB em 2003 para 19,5% em 2010.

Mesmo com essa expansão, a inflação (IPCA) durante o governo Lula ficou quase sempre próxima ao centro da meta. Em 2006, 2007 e 2009, por exemplo, a inflação foi menor do que a meta. Esse controle da inflação esteve atrelado ao processo de apreciação do real (42,8% entre 2003 e 2010).

No que tange ao mercado de trabalho verificou-se dois padrões diferenciados durante o governo Lula, a saber: i) entre 2003 e 2006, no qual ocorreu uma pequena redução na taxa de desemprego das Regiões Metropolitanas (RM's) (de 12,3% em 2003 para 10% em 2006) e uma queda real de 5,0% na massa de rendimentos médios dos ocupados nas RM's; e) entre 2007 e 2010, no qual verificou-se uma redução expressiva das taxas médias de desemprego na RM's (de 9,3% em 2007 para 6,7% em 2010) e uma

¹¹ Entre 1999-02 e 2003-06, o saldo acumulado da balança comercial aumentou 976% (de US\$13,9 bilhões para US\$ 149,6 bilhões). Esse nível de superávit comercial (fruto da expansão de 23% a.a. em média das exportações acima dos 18,4% importações a.a. em média entre 2003 e 2006) provocou a reversão do sinal da conta corrente (que foi deficitária todos os anos entre 1995 e 2002) que passou a ser superavitária entre 2003 e 2007, já que o déficit acumulado da conta de serviços e renda, entre 1999-02 e 2003-06, cresceu 18,3% (de R\$ 101,5 bilhões para R\$ 120,1 bilhões).

¹² A conta capital e financeira, entre 2007 e 2010 passou a apresentar superávits recordes (US\$ 88,3 bilhões em 2007, US\$ 70,2 bilhões em 2009 e US\$ 99 bilhões em 2010) e muito superiores aos montantes necessários para financiar a conta de transações correntes. Com isso, o balanço de pagamentos registrou superávits expressivos no 2º governo Lula (CINTRA & ACIOLY, 2012).

melhora significativa da massa real de rendimentos dos ocupados (crescimento de cerca de 20%). Cabe destacar ainda o crescimento real do salário mínimo ao longo do governo Lula (expansão média de 5,9% a.a.) que teve efeitos positivos para demanda agregada e para a distribuição de renda.

As finanças públicas também melhoraram no governo Lula, notadamente no 2º mandato, pois a dívida líquida total do setor público veio caindo desde 2003 (54,9% PIB em dez/2003) até 2010 (39,2% PIB em dez/2010). O principal fator dessa queda foi a redução sistemática da dívida externa desde o início do governo. Em dez/2006, o setor público passou a condição de credor externo (R\$ 27,8 bilhões) que foi ampliado a cada ano até atingir o valor de R\$ 359,7 bilhões de créditos externos em dez/2010.

Essa trajetória positiva da dívida líquida externa deveu-se diretamente aos elevados saldos da balança comercial, entre 2003 e 2006, e da conta financeira, entre 2007 e 2010. Isso possibilitou ao governo elevar suas reservas em dólar (de US\$ 49,3 bilhões em 2003 para US\$ 85,8 bilhões em 2006 para US\$ 180,3 bilhões em 2007 até os US\$ 352,0 bilhões em 2010), reduzindo assim a sua dívida líquida externa a ponto de tornar-se credor líquido.

O lado negativo da evolução das finanças públicas, dada a manutenção do elevado nível da taxa de juros, foi a elevação de forma sistemática da dívida líquida interna do setor público que passou de 43,5% do PIB em dez/2003 para 48,7% do PIB em dez/2010. Evolução esta que, segundo Marques-Pereira & Bruno (2010), é explicada pela trajetória real de juros da SELIC, expressa pelo fator de capitalização composta de juros reais sobre o estoque da dívida líquida interna do setor público consolidado.

Os elevados superávits primários durante o governo Lula (R\$ 758,8 bilhões no acumulado entre 2003 e 2010) foram menores do que os montantes pagos de juros no mesmo período (R\$ 1.491,4 bilhões). Os superávits não foram pequenos, mas sim que a manutenção de taxa de juros elevada gerou grandes custos fiscais e o contínuo aumento da dívida interna em termos absolutos. Estes juros – que caíram em % PIB, mas se elevaram em termos absolutos – alimentaram os segmentos financeirizados, em especial a fração hegemônica do bloco no poder, a bancário-financeira.

Esses resultados macroeconômicos evidenciaram dinâmicas diferentes entre o 1º e o 2º governos Lula. No primeiro, o crescimento brasileiro foi fortemente impulsionado pela dinâmica externa de forma direta (aumento das exportações) e indireta (elevação dos investimentos dos setores exportadores). No segundo, vai se somar a dinâmica externa favorável, a expansão do mercado interno que foi fruto da flexibilização da orientação contracionista da política econômica.

De fato, os dados do setor externo brasileiro e seus efeitos sobre a economia brasileira explicam a evolução positiva entre 2003 e 2006. A redução da restrição externa e a expansão do PIB no período estiveram associadas às mudanças internacionais favoráveis que geraram um extraordinário *boom* nos preços das *commodities* que o Brasil exporta e à redução dos preços das manufaturas e dos bens de capital

importadas pelo país. O setor externo assumiu papel relevante para o nível de atividade no primeiro governo Lula tanto no que diz respeito (i) aos “efeitos primários” do aumento das exportações, que são, por um lado, importantes componentes dos gastos autônomos (da demanda agregada)¹³ e, por outro, contribuem para remover a restrição externa a que estão sujeitas economias subdesenvolvidas; e (ii) ao “efeitos secundários” do aumento das exportações que resultam em maior renda agregada interna, induzindo o investimento por meio do efeito acelerador, particularmente daquelas empresas/grupos econômicos que destinam sua produção para exportação¹⁴ (PINTO, 2010)

A partir de 2006 (último ano do 1º governo Lula) e ao longo do 2º mandato de Lula vai se somar aos fatores externos a importante expansão do mercado interno, decorrente de certa flexibilização da orientação constracionista da política econômica. Essa flexibilização, associadas às benesses externas, criou uma expansão econômica sustentada pelos investimentos e pelo consumo das famílias (crescimento médio entre 2007 e 2010 de 10,5% e de 5,8%, respectivamente) que parece ter criado a partir de 2006 um consumo de massas que articula crescimento e distribuição de renda.

Além das políticas de renda e distributivas, a expansão do mercado interno foi estimulado por meio de políticas creditícias expansionistas e das medidas de combate a crise internacional. Entre dez. 2003 e dez. 2010, o crédito expandiu-se de 26,1% do PIB para 45,2% do PIB. Além da expansão do crédito pelos bancos públicos durante a crise de set/2008, outras medidas foram adotadas pelo governo, tais como reduções das alíquotas do IR e do IPI sobre carros novos, material de construção e eletrodomésticos, do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas e da COFINS sobre motos.

Apesar da direção correta da política fiscal, observou-se que ela foi de baixa intensidade se comparadas com intervenções de outros países, já que não se abriu mão da geração de superávit primário. Juntamente com estas medidas fiscais ocorreu a redução da taxa de juros Selic a partir de jan/2009, que passou de 13,75% a.a. para 8,75% a.a. em jun/2009. No entanto, o corte dos juros feito pelo Banco Central teve um caráter retardatário, segundo Barbosa & Souza (2010), em virtude da preocupação excessiva do BC sobre os impactos inflacionários da depreciação do real no auge da crise. A economia brasileira se recuperou rapidamente da crise devido à recuperação do setor externo e ao crescimento do consumo das famílias de 4,4% em 2009, auge da crise no Brasil.

¹³ As exportações a partir de 2003 passaram a contribuir de forma crescente para o resultado do PIB. A taxa média de contribuição das exportações para o crescimento do PIB, entre 2003 e 2006, foi de 1,5 %, o que foi equivalente a, aproximadamente, 42,8% do crescimento do PIB médio no mesmo período (3,5%).

¹⁴ O aumento das exportações induziu o aumento dos investimentos, em termos absolutos e relativos, dos grupos econômicos da indústria de *commodities* intensiva em capital puxando a expansão dos investimentos entre 2003 e 2006. Para uma análise detalhada a partir dos dados desagregados da PIA (Pesquisa Industrial Anual-IBGE) e dos dados dos lucros líquidos e das taxas de lucros dos grupos econômicos ver Pinto (2010)

3.3 Bloco no poder e hegemonia no governo Lula

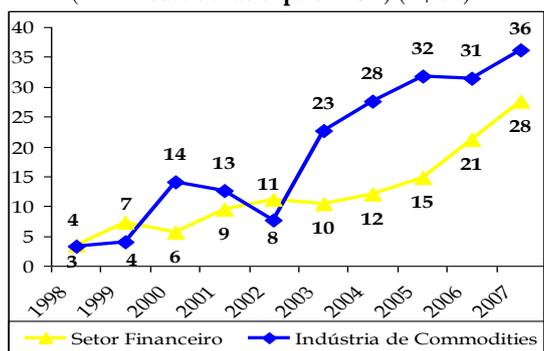
Durante o governo Lula verificaram-se mudanças nos fluxos e estoques de riqueza das frações que compõem o bloco no poder fruto da política macroeconômica e da própria dinâmica econômica. “A acumulação de ativos ou passivos promove igualmente a criação e distribuição de outra substância, mais dificilmente mensurável (e cujo nome é quase um tabu entre economistas), e que vem a ser o poder político”. Com isso, “o acompanhamento da dinâmica de fluxos e estoques [da riqueza] fornece pistas importantes” para “a economia política desses processos” (MACEDO & SANTOS, 2008, p. 16).

Nesse sentido, o regime de política macroeconômica durante o governo Lula foi a expressão dos movimentos contraditórios que se desenvolvem no aparelho de estado que, mesmo parecendo caóticos e contraditórios no curto prazo, são a evidência dos interesses hegemônicos da fração bancário-financeira nacional e internacional no bloco no poder. A variável-síntese desse processo foi a taxa de juros.

A partir dessa perspectiva, o debate a respeito do nível da taxa de juros não pode ser resumido apenas ao campo do pensamento econômico e de suas soluções técnicas, já que esta variável é o elemento central para expressar os conflitos das frações do bloco no poder. Em outras palavras, o manejo do regime de política macroeconômica condensa ao mesmo tempo: i) a dimensão das soluções técnicas prescritivas de doutrinas do pensamento econômico; ii) o poder político da fração bancário-financeira, que se materializa pela sua representação no “centro de poder” do sistema estatal brasileiro: o Banco Central; iii) e o poder econômico desta fração bancário-financeira, que pode ser observado pelas elevadas taxas de lucros dos grupos econômicos dos segmentos bancário-financeiro; e iv) o poder ideológico dessa fração, que conseguiu incorporar de forma incontestável ao conjunto da sociedade a ideia de que o combate à inflação deve ser realizada a qualquer custo e, mais importante, com um único instrumento: a taxa de juros elevada.

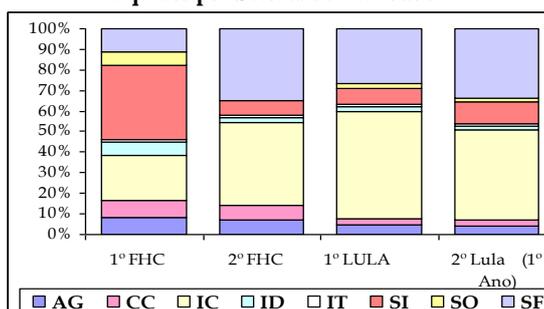
Dentre os efeitos dessa dinâmica dos fluxos e estoques de riqueza, Pinto (2010) destaca o aumento relativo do poder da grande burguesia produtora e exportadora de *commodities*. Entre 1995 e 2007, os lucros líquidos reais dos grupos econômicos desse segmento cresceram 1.705,9% (de R\$ 2,0 bilhões para R\$ 36,1 bilhões), provocando aumento na sua participação em relação aos lucros totais (de 30,7% em 1995 para 44,0% em 2007) para uma amostra com os 300 maiores grupos econômica do país (que são responsáveis por cerca de 40% da riqueza anual em média gerada no Brasil). Em 2007, esse setor passou a ter a maior participação, ultrapassando o segmento bancário-financeiro (33,5%) (Gráfico 1 e 2).

Gráfico 1 - Evolução real dos lucros líquidos do IC e SF (1995 = base deflacio. pelo IPCA) (R\$ bil)



Nota: Setores: IC – Indústria de *Commodities*; SF – Setor financeiro. **Fonte:** Balanço Anual da Gazeta Mercantil.

Gráfico 2 -Evolução da Participação (%) dos Lucros Líquidos por Setores de Atividade



Nota: AG-Agronegócio; CC-Construção Civil; IC- Indústria de *Commodities*; ID-Indústria Difusora; IT- Indústria Tradicional; SI-Serviços de Infra-estrutura; SO- Outros Serviços. **Fonte:** Balanço Anual da Gazeta Mercantil

Cabe observar que esse forte aumento da participação do lucro líquido da indústria de commodities intensivos em capital (IC) foi fortemente influenciado pelos desempenhos (elevados lucros) da Vale e Petrobrás, já que esses dois grupos foram responsáveis por mais de 50% dos lucros líquido da IC (61,8% no 1º governo Lula e 63,3% no primeiro ano 2º governo Lula).

O avanço dos segmentos industriais produtores de *commodities* e do agronegócio, durante o governo Lula, teve muito mais a ver com a dinâmica internacional do que com políticas estatais. Isso ficou evidente com a manutenção do regime de política macroeconômica, com juros elevados, que gerou valorização cambial, impactando negativamente nos ganhos desses setores que foram mais do que compensados pelo aumento dos preços internacionais das *commodities*.

A explicação para isso é dada pela extraordinária dinâmica mundial conduzida pelo eixo sino-americano, já que os efeitos positivos dos preços e do *quantum* das exportações brasileiras foram bem superiores aos efeitos negativos da valorização cambial. Evidentemente, existe um conflito latente entre as frações da grande burguesia exportadora e grande burguesia bancário-financeira no manejo da taxa de juros e do câmbio, contudo, os efeitos da expansão do eixo sino-americano sobre as exportações brasileiras reduziram fortemente esse conflito. Como os sinais atuais indicam que a China, após a crise, tem acelerado o seu processo de *catch-up*, é possível que os rebatimentos desse processo sobre as exportações brasileiras garantam, por um bom período, a soldagem dos interesses entres essas duas frações, a não ser que haja uma desaceleração mais forte naquele país.

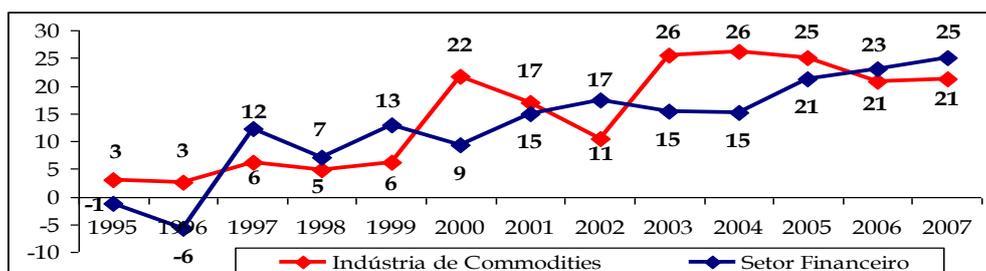
A taxa de juros em níveis elevados, num contexto de câmbio flexível, provocou a valorização do real que implicou no barateamento dos produtos importados e a redução dos ganhos dos exportadores. Esse processo provocou a redução do poder econômico e político das frações da grande burguesia industrial, sobretudo no primeiro governo lula, que destina sua produção para o mercado interno.

A partir de 2006 com o crescimento da economia puxado também pela dinâmica interna verificou-se certo fortalecimento dos segmentos nacionais da indústria e do comércio que passaram a exercer maior influência sobre os núcleos de poder do Estado brasileiro.

As mudanças na posição relativa do bloco no poder não significaram, até a crise internacional, um deslocamento na hegemonia da fração da grande burguesia bancário-financeira, mas sim uma redução do seu poder relativo.

A manutenção da hegemonia desse segmento durante o governo Lula pode ser evidenciada, no plano econômico, pelo aumento de seu estoque de riqueza e pela elevação de seus lucros líquidos (Gráfico 1) e de suas taxas de lucros que saltaram de 15,5% em 2003 para 25,1% em 2007 (Gráfico 3). Esse aumento foi fruto tanto das elevadas taxas de juros básicas como dos altos spreads bancários (PINTO, 2010).

Gráfico 3 - Evolução da Taxa de Lucro do IC e SF - 1995-2007 (%)



Nota: Setores: IC – Indústria de *Commodities*; SF – Setor financeiro

Fonte: Elaboração própria a partir do Balanço Anual da Gazeta Mercantil

Os dados apresentados por Marques & Bruno (2010) a respeito das origens das receitas do sistema bancário-financeiro no Brasil evidenciam que, a partir de 2001 até 2007, o maior componente das receitas do sistema bancário-financeiro foi a renda de títulos e valores mobiliários que é constituída, basicamente, por títulos da dívida pública interna. Dado que a taxa real de juros da Selic, pelo seu fator capitalizado, é positivamente correlacionada com os títulos da dívida pública interna, pode-se inferir que a manutenção de elevadas taxas de juros permite a manutenção do poder econômico e político da fração bancário-financeira.

O poder econômico da fração bancário-financeira, viabilizada pelo regime de política macroeconômica, foi a expressão de seu poder político no aparelho de Estado, materializado pela independência operacional do Banco Central – principal “centro de poder” do sistema estatal brasileiro – que foi comandado por representantes dos interesses diretos e indiretos desse segmento.

A independência operacional do BC foi a maior expressão do poder político desses segmentos, a despeito dos argumentos em defesa de tal medida, que advogam que isso garantiria a despolitização do debate, ou seja, as medidas tomadas seriam soluções técnicas prescritivas construídas de forma neutra. É evidente que esse argumento é uma falácia, pois os resultados das medidas adotadas pelo BC geram ganhadores e perdedores. E foi a fração bancário-financeira quem mais ganhou nesse jogo.

No plano ideológico, a fração bancário-financeira conseguiu legitimar de forma incontestável, pelo menos até a crise internacional de 2008, para o conjunto da sociedade a ideia de que o combate à inflação deve ser realizado independentemente dos seus custos.

Os condicionantes internos (políticas econômicas) e externos (efeito do eixo sino-americano), no âmbito da luta economia e política de classes, foram a causa e o efeito da dinâmica cooperativa e conflituosa das frações de classe do bloco no poder.

As mediações e os impactos desses dois condicionantes sobre o bloco no poder ficaram relativamente claros. Por outro lado, ainda não são tão evidentes os impactos desses elementos, durante o governo Lula, para os segmentos fora do bloco no poder (dominados). Existe atualmente um amplo debate sobre isso, entretanto, apresentaremos aqui apenas as suas linhas gerais.

Para Singer (2009), o tripé formado pela Bolsa Família, pelo aumento do salário mínimo e pela expansão do crédito, que gerou redução da miséria, vai muito além da simples ajuda aos pobres, pois para ele esse tripé e o regime de política macroeconômica constituem numa nova plataforma – articulando valores de direita (manutenção da ordem – combate à inflação) e de esquerda (políticas de distribuição de renda), no sentido de delinear uma trajetória política de certa fração de classe, a saber: o subproletário¹⁵. Nesse sentido, Lula, ao fazer isso, estaria criando uma ligação ideológica com os mais pobres, tornando-se o representante dessas frações, materializada pelos votos, sobretudo, a partir da eleição de 2006. “À medida que passou a ser sustentado pela base subproletária, Lula obteve uma autonomia bonapartista [...]. Com ela, criou um ponto de fuga para as luta de classes, que começou a ser arbitrada ao sabor da correlação de forças”. Tornou-se, inclusive, um “árbitro acima das classes” (SINGER, 2009, p.102).

A análise de Singer (2009) é muito interessante para tratar da mudança nas bases eleitorais do partido dos trabalhadores e, em especial, do presidente Lula. No entanto, ao argumentar que houve uma ligação direta entre as frações de classes e os partidos políticos (cena política), Singer parece desconsiderar que, em determinadas conjunturas históricas, podem existir defasagens entre o lugar de uma classe ou fração no

¹⁵ “Os subproletários são aqueles que oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la, por um preço que assegure sua reprodução em condições normais. Estão nessa categoria empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos de condições mínimas de participar na luta de classes” (SINGER, 2009, p. 98).

âmbito das práticas políticas (bloco no poder) e da cena política (sistema partidário). Isso o leva a afirmar que o Brasil eleitoral, em 2006, se dividiu entre ricos e pobres. Consideramos que esta análise simplifica muito a questão.

Ainda que seja incontestável o realinhamento eleitoral, na medida em que, nas eleições de 2006, pela primeira vez o partido dos trabalhadores – cujos votos tradicionalmente se concentravam nos extratos médios e de maior escolaridade – teve o voto do “andar de baixo” (o subproletariado), a análise de Singer deixa de lado um outro realinhamento, fundamental para compreender a dinâmica do “andar de cima”. Analisando-se os valores doados, entre as eleições de 2002 e de 2006, para a campanha eleitoral de Lula, de acordo com dados de Filgueiras & Gonçalves (2007), vemos um expressivo aumento dos recursos doados pelo setor financeiro (que passam de R\$ 6.080 milhões para de R\$ 12.705 milhões); pelo setor de construção civil (de R\$ 2.490 milhões para de R\$ 18.028 milhões); e pelo setor primário-exportador e indústria de *commodities* (de R\$ 1.610 milhões para de R\$ 12.511 milhões). Assim, percebe-se em 2006 um outro realinhamento eleitoral, não tão expressivo em número de votos quanto o realinhamento apontado por Singer, mas muito expressivo em cifras.

Se não se analisa os efeitos das políticas do governo Lula para os setores dominantes, teremos uma análise parcial. Embora tenha havido uma ligação direta entre Lula e o subproletariado (lulismo), promovida pelos programas de transferência direta de renda, pelo aumento do salário mínimo, pelo crescimento da massa salarial e do emprego, essa ligação não significa uma plataforma política para a fração dominante, mas sim uma política que possibilita a legitimação da dominação das frações do bloco no poder, com a incorporação de parte dos mais pobres ao consumo capitalista, com forte crescimento da chamada classe C, paralelamente à redução das classes E e D e da pobreza extrema.

Assim como os camponeses parcelares serviram de classe apoio para a dominação de classe no bonapartismo francês, o subproletariado brasileiro tem funcionado como uma “classe apoio”, no plano político, do governo Lula, que manteve a dominação de classe do bloco no poder. A diferença do subproletariado brasileiro atual em relação aos camponeses parcelares franceses no período bonapartista é que o primeiro também obteve benefícios econômicos¹⁶, além do convencimento ideológico que foi a marca da relação entre os camponeses parcelares e o governo.

Desta forma, a hipótese defendida por Singer de que o apoio do subproletariado teria vindo de um lado das políticas de redistribuição de renda, e de outro da manutenção da política econômica (sem rupturas), atribuindo a este subproletariado um caráter conservador, merece ressalvas. Cremos ser questionável afirmar o caráter conservador do subproletariado com respeito à política macroeconômica, em particular

¹⁶ Não foi preciso muito, já que estes programas de transferência de renda e o aumento do salário mínimo não afetaram em nada a acumulação de poder e riqueza das frações dominantes.

por este constituir-se de uma parcela da população que está em grande parte imune à propagação da ideologia das doutrinas econômicas ortodoxas pelo bombardeio diário da grande imprensa, seja por não ser leitora assídua de jornais e revistas conservadoras de grande circulação, seja pelos debates macroeconômicos não serem de fácil compreensão para a ampla maioria da população.

Em particular, a atribuição deste conservadorismo ao subproletariado já supõe um desconhecimento, por parte deste, dos temas macroeconômicos, na medida que a continuidade e avanço das políticas sociais que interessam a este grupo são limitados pela política macroeconômica ortodoxa, caracterizada pela redução de gastos correntes e juros elevados, que por sua vez trazem aumento do desemprego e maior parcela de gastos com juros da dívida pública e, em consequência, redução dos recursos disponíveis para as políticas sociais. Pelo exposto, não nos parece plausível esta hipótese de conservadorismo que Singer atribui ao subproletariado.

O mais plausível é dizer que a manutenção da política macroeconômica de FHC não foi um fator que contribuiu para o realinhamento eleitoral do subproletariado, mas sim para o realinhamento das elites hegemônicas do bloco no poder. O apoio do subproletariado ao governo Lula, conseguido com os programas de transferência e com o aumento do salário mínimo, ao lado da manutenção da política econômica, possibilitou a manutenção da dominação da fração bancário-financeira no bloco no poder. Mais que isso, completou-se o processo de legitimação na medida em que a hegemonia restrita da fração bancário-financeira, durante o governo FHC, torna-se uma hegemonia ampla, incorporando os segmentos fora do poder.¹⁷

Apesar da manutenção e da legitimidade do bloco no poder durante o governo Lula, os dois últimos anos de seu mandato, notadamente após a profunda crise internacional de 2008, começaram a aparecer mudanças mais estruturais no bloco no poder brasileiro, potencializando fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira, em virtude do fortalecimento de outras frações (segmentos exportadores de *commodities* e de parte da indústria nacional que passou a se recuperar em termos absolutos) e dos efeitos econômicos e ideológicos da crise financeira internacional.

¹⁷ Numa percepção parecida com a acima exposta, Oliveira (2010), defendeu a idéia de que o Brasil de Lula estaria vivenciando uma “hegemonia às avessas”, na medida em que a dominação estaria sendo exercida não mais pelos representantes diretos das elites do bloco no poder, mas por aqueles que seriam representantes dos trabalhadores. Em outras palavras, os trabalhadores ou os que deveriam ser seus representantes estariam governando, mas de acordo com o programa das elites. De nossa parte, cremos que problema é mais complexo, pois houve conquistas sociais efetivas para os mais pobres, e houve e segue havendo tensões no interior do Partido dos Trabalhadores e do próprio governo. Como denomina Singer (2010), há tensões entre as “duas almas” do PT. Mas o resultado prático foi, sem dúvida, a legitimação da hegemonia da fração bancário-financeira no bloco no poder.

4 Governo Dilma: crise internacional, fissuras no bloco no poder e oportunidades para a retomada do desenvolvimento

A redução dos juros adotada pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica e o discurso contundente da presidenta Dilma Rousseff no dia 1º de maio de 2012, cobrando mudanças dos bancos privados em relação aos seus elevados juros e spreads¹⁸, sinalizaram mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro.

Seria essa mudança decorrência do estilo mais contundente da presidenta Dilma em comparação com o mais conciliador do ex-presidente Lula? Os que acreditam nisso entendem que o poder estatal decorreria do fato de ele possuir uma força própria distinta do poder de classe.

Nessa visão simplista, a política econômica seria configurada por meio de um desenho de especialistas destituídos de interesses de classe, bastando apenas ao governante ter vontade política para realizar mudanças. Os economistas que adotam essa linha esvaziam a política, já que deixam de lado os condicionantes internos ao Estado (sua ossatura e suas disputas – *locus* político onde se travam os embates entre os segmentos dominantes do bloco no poder e os populares) que são fundamentais para compreender a construção e a adoção das medidas estatais.

Argumenta-se aqui que as recentes mudanças nas relações entre a fração bancário-financeira e o Estado brasileiro não podem ser apreendidas apenas pelo estilo de governar da presidenta Dilma, mas são fruto das mudanças em curso no Brasil e no mundo, que tem propiciado ao Estado uma maior autonomia relativa diante das frações de classes.

Nos dois últimos anos do governo Lula, começaram a aparecer fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira em decorrência tanto do fortalecimento de outras frações (segmentos exportadores e de parte da indústria nacional) como dos efeitos econômicos e ideológicos da crise financeira internacional.

A política deliberada de acúmulo de divisas, que possibilitou as medidas anti-cíclicas de combate à crise internacional, evidenciou a redução das restrições externas do país. Com isso, reduziu-se o poder dos mercados financeiros doméstico e internacional em questionar a orientação da política econômica nacional por meio de saídas abruptas de capital. Além disso, no plano político/ideológico a crise internacional desgastou a teoria econômica ortodoxa cuja ideia de que mercados financeiros livres,

¹⁸ Segundo palavras da presidenta: “É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo. Esses valores não podem continuar tão altos”.

associados a Bancos Centrais independentes, seriam os mecanismos mais eficientes em promover o bem-estar da população.

As mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (política monetária menos ortodoxa com redução mais rápida da SELIC, redução dos juros dos bancos públicos, etc.) ficaram mais claras no governo Dilma e expressam a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco no poder. Isso não significa dizer que esse segmento vai deixar de obter elevadas taxas de lucro, mas sim que (i) ele já não tem a capacidade alcançar os seus objetivos por cima dos outros interesses dos demais segmentos do bloco no poder e fora dele e que (ii) ele tem menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro.

No entanto, nenhuma fração conseguiu ainda se consolidar como hegemônica no bloco de poder, pois a trajetória futura do padrão de crescimento brasileiro não está clara. Com isso, o Estado consegue aumentar sua autonomia relativa diante dos diversos interesses do bloco no poder, configurando oportunidade única para direcionar novos rumos.

Parece claro que, desde 2006, a economia brasileira entrou em um novo regime de crescimento, puxado pela demanda, no qual as políticas de distribuição de renda e o crescimento do mercado interno, com a incorporação de ampla parcela da população antes excluída do consumo de massas, tiveram papel fundamental. Entretanto, especialmente em 2010/2011, os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, se mostraram claros. Observa-se um tipo de crescimento com elevação do consumo das famílias mas com baixo dinamismo industrial, caracterizado externamente por uma acoplagem passiva às cadeias produtivas asiáticas que tem nos puxado para a reprimarização da pauta exportadora e para a especialização regressiva da estrutura produtiva.

O consumo cresce sem expansão da produção industrial devido ao vazamento da renda para o exterior com o aumento das importações de manufaturas e desarticulação das cadeias produtivas domésticas (aumento do conteúdo importado), e conseqüentemente reduz-se o poder multiplicador das políticas sociais de transferência de renda e aumento do salário mínimo.

O setor privado, em particular a indústria de transformação, segue apresentando resultados decepcionantes em produção física e crescimento do PIB, suscitando debates sobre a desindustrialização. A capacidade ociosa deste setor em níveis elevados tem conduzido à retração dos investimentos privados a partir de 2011, que vinham sendo fonte importante do crescimento.

A manutenção da formação bruta de capital fixo tem dependido cada vez mais dos investimentos públicos (PAC e empresas estatais), que por sua vez são limitados pela manutenção da meta de superávit primário.

O atual vácuo hegemônico no bloco no poder, que tem dado uma maior autonomia ao Estado, é o momento oportuno para se retomar o debate a respeito de um projeto de desenvolvimento e da recuperação dos instrumentos de planejamento e fomento ao desenvolvimento por parte do Estado. Nesse sentido, é preciso que o governo amplie sua capacidade de investir (sobretudo em infraestrutura) por meio da flexibilização da meta de superávit primário e de uma descentralização da gestão pública que está cada vez mais concentrada na presidenta Dilma, o que reduz em muito a velocidade de operacionalização dos processos e procedimentos governamentais.

Por outro lado, permanece forte e em ascensão a fração dos segmentos industriais produtores de *commodities* e do agronegócio. Dado o fortalecimento desses segmentos, vai ficando cada vez mais difícil para o Estado brasileiro deslocar parte do excedente gerado por esse setor para outros segmentos produtivos intensivos em tecnologia e produtores de bens salários.¹⁹ De qualquer forma, o futuro deste segmento dependerá fortemente da demanda chinesa e da capacidade daquele país manter taxas elevadas de crescimento num contexto de piora da crise na Europa e crescimento lento dos EUA.

5 Considerações Finais

Este trabalho buscou mostrar que, no governo Lula, apesar da importância das políticas de redistribuição de renda e inclusão social, a manutenção das linhas gerais do regime de política econômica (com exceção da maior flexibilidade da política fiscal a partir de 2005) foi reflexo da manutenção do bloco no poder do período FHC, em particular da hegemonia do setor bancário-financeiro num contexto de dependência financeira externa e dominância financeira da valorização, que foram a verdadeira “herança maldita” do governo anterior.

Assim, suscitou-se um debate a respeito do caráter do governo Lula, ou seja, em que medida se poderia dizer que era um governo para os trabalhadores e os mais pobres, ou era apenas uma continuidade com relação às políticas neoliberais do governo anterior. Esta dubiedade do governo Lula foi bem expressa no trabalho de Singer (2009), quando este autor coloca como fatores determinantes para o realinhamento eleitoral em 2006 (a conquista do eleitorado de baixa renda por parte de Lula), como resultado da combinação das políticas distributivas e a expansão do consumo das massas com a manutenção da

¹⁹ Em países como a Austrália, foram adotados impostos sobre a exportação de minérios e outros bens primários quando estes atingem um certo patamar de preços no mercado internacional. Assim, consegue-se extrair parte dos excedentes extraordinários destes setores para direcioná-los conforme objetivos do governo. No Brasil, apenas começa o debate a respeito de qual será o destino dos recursos do pré-sal.

política econômica ortodoxa. Esta tensão refletiria o que o autor trata como sendo a existência de “duas almas” do partido dos trabalhadores (Singer, 2010).

Argumentamos aqui que a análise de Singer é incompleta, na medida em que não trata da dinâmica dos extratos de cima, ou seja, das mudanças que se processaram no interior do bloco no poder. A nosso ver, não foi o conservadorismo do subproletariado que o teria levado a votar em Lula, sendo suficientes, para tanto, as políticas sociais e de geração de renda e emprego. Ao contrário, a manutenção da política econômica jogou contra as conquistas sociais na medida em que limitou expansão ainda maior dessas conquistas, ainda incipientes para o tamanho do abismo social existente em nosso País. Por outro lado, a manutenção da política econômica ortodoxa é a chave para a compreensão de outro realinhamento, fundamental para compreender a sustentação do governo Lula, na medida em que se consolidou a hegemonia do setor bancário-financeiro mesmo durante o governo do partido dos trabalhadores, tradicionalmente crítico destas políticas.

A análise anterior buscou mostrar que a combinação entre política social e conservadorismo da política econômica do governo Lula não foi, como sugerido por Singer, a fórmula que levou ao apoio do subproletariado com o governo, já que a política ortodoxa é oposta aos interesses deste grupo, na medida em que restringe a capacidade financeira de o Estado manter e ampliar a agenda social. Dadas as diferenças expostas entre a fração reinante (a que teve sucesso eleitoral), a fração detentora (que detém os postos de comando dos centros de poder estatal) e a fração hegemônica (aquela que pode impor o seu projeto ao restante da sociedade), o que ocorreu no governo Lula foi que as forças progressistas, historicamente representadas pelo partido dos trabalhadores, foram parcialmente atendidas com as políticas sociais, mas a vitória nas eleições não foi suficiente para questionar a hegemonia da fração bancário-financeira no bloco do poder – dada a permanência da situação de dependência financeira consolidada no governo FHC –, que seguiu exercendo forte influência sobre a política econômica e sobre a nomeação para os cargos dos principais centros de poder do Estado, especialmente o banco central.

Entretanto, a situação externa favorável no período de 2003 a 2007 e os desdobramentos da crise de 2008 criaram um cenário de redução da dependência financeira externa que paulatinamente reduziu o poder de influência do setor bancário-financeiro, que se valeu por anos daquilo que Leda Paulani chamou apropriadamente de “estado de emergência econômico” (Paulani, 2008), pelo qual as políticas ortodoxas eram justificadas pelas frequentes e iminentes “ameaças à segurança nacional”, que seriam a possibilidade das fugas de capital, crises cambiais e a volta da inflação.

A redução da influência da fração bancário-financeira, num momento em que ainda não se configura uma nova hegemonia, concedeu ao Estado uma rara autonomia diante das frações de classe. A presidenta Dilma se deparou, então, com uma situação política bastante diferente daquela com a qual se deparou o

presidente Lula em 2003. O discurso da presidenta no 1º de maio de 2012, criticando os bancos privados e comunicando a iniciativa de redução dos juros e dos *spreads* dos bancos públicos, mostra que a presidenta está buscando aproveitar esse momento para questionar o poder do setor bancário-financeiro, aprofundando processo já iniciado desde sua posse com a troca do comando do banco central, que adotou postura mais heterodoxa na condução da política monetária.

Por outro lado, a existência das empresas estatais e dos bancos públicos (Caixa Federal, Banco do Brasil e BNDES) se mostrou fundamental no contexto de crise para a manutenção dos investimentos e do crédito. Eles se mostraram importantes centros de poder da ação do Estado, que não estavam dominados pela influência da fração hegemônica.

É verdade que, até o presente momento, as iniciativas de política do governo, visando estimular o crescimento, têm sido fragmentadas, sem organicidade, em parte pelo desmantelamento da capacidade de planejamento e atuação do Estado promovido pelas políticas neoliberais nos anos 90. Mas no pós-crise tem crescido a influência, tanto no meio acadêmico como no governo, de que o Estado deve ter um papel fundamental na retomada do desenvolvimento.

A conjuntura econômica após a crise também mostrou os limites do modelo de crescimento que associa redistribuição de renda e consumo de massas com ortodoxia da política econômica, que perdurou no governo Lula. O resultado desta combinação foi a expansão do consumo, mas com forte vazamento da demanda para o exterior, com claros limites quanto à sua sustentabilidade ou, ao menos, quanto às taxas de crescimento que dele se pode usufruir, seja pela especialização regressiva das exportações, seja pela desagregação das cadeias produtivas domésticas e a conseqüente redução dos efeitos multiplicadores das políticas redistributivas que expandem a demanda. Com o aumento da concorrência oferecida pela China, ávida por novos mercados onde desovar seus produtos manufaturados diante da crise nos EUA e Europa, está claro que além de políticas de demanda, será necessário também ter políticas para ampliar os investimentos e para aumentar a competitividade e a inovação no setor produtivo brasileiro.

Reorganizar o país para um novo ciclo de desenvolvimento, com inclusão social e autonomia, não será tarefa fácil, diante da conjuntura internacional desfavorável e a ameaça real de uma acoplagem passiva à Ásia, já em curso. Mas dada a perda de influência da fração bancário-financeira sobre as decisões da política econômica, esta é a oportunidade de o País romper definitivamente com a dominância financeira, com o padrão rentista de acumulação e a inserção externa subordinada, herdados do período FHC, que há quase duas décadas tem impedido o crescimento sustentado.

Referências

- ARESTIS, P.; SAWYER, M. Inflation targeting: A critical appraisal. **Working Paper**. The Levy Economics Institute of Bard Colleg, September, 2003.
- BARBOSA, N. & SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição. In: SADER, A & GARCIA, M. **Brasil, entre passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.
- BARBOSA, N. Oportunidades e desafios criados pelo desenvolvimento chinês ao Brasil. In: **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- BARRO, R. & GORDON, D. Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. **NBER working paper series**, n.º 1079, Feb/1983.
- BRUNO, M.; DIAWARA, H; ARAÚJO, E.; REIS, A.C.; RUBENS, M. Finance-led growth no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*, v.31, n. 5, pp. 730-750, edição especial, 2011.
- BUSATO, M. & MOREIRA, R. & CAVALCANTI, A. A dinâmica inflacionária no *new consensus*: uma análise crítica. **Análise Econômica** (UFRGS), v. 27, 2009.
- CARDOSO, F.H. & FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- CARDOSO, F.H. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. São Paulo: Vozes, 1980.
- _____. Reforma e imaginação. Folha de São Paulo: Caderno Mais!, 10 de julho de 1994.
- _____. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. Folha de São Paulo: Caderno Mais!, 28 de maio de 1995.
- CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In Chesnais, F. (org). *A finança mundializada*. São Paulo: Xamã, 2005.
- CINTRA, M. & ACIOLY, L. O financiamento das contas externas brasileiras: 2003-2010. In: MONTEIRO, A et.al. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2012.
- CODATO, A. N. & PERISSINOTTO, R. M. O estado como instituição. Uma leitura das “obras históricas” de Marx. **Crítica Marxista**, n.º 13, Editora Revan, 2001.

- CODATO, A. N. **Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec, 1997.
- FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FIORI, J.L. Os moedeiros falsos. Folha de São Paulo: Caderno Mais!, 03 de julho de 1994.
- GONÇALVES, R. **Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- LOPREATO, F. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. **Texto para Discussão**. IE/Unicamp, n.º 119, fev.2006.
- LOWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen**. São Paulo: Cortez, 1989.
- MACEDO, A. & SANTOS, C. Além do curto prazo? Explorando os nexos entre a teoria pós keynesiana e a macrodinâmica de fluxos e estoques. **Texto para Discussão n° 141**, Instituto de Economia da Unicamp, 2008.
- MARQUES-PEREIRA, J. & BRUNO, M. Institucionalidade e política econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização. In: VIANNA, S & BRUNO, M. & MODENESE, A. (orgs.) **Macro para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010.
- MARX, K. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. Hegemonia às avessas. In: Oliveira, F; Braga, R; Rizek, C. (org.). Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, Karl. **As lutas de classes na França (1848-1850)**. São Paulo: Global, 1986.
- OLIVEIRA, N. **Neocorporativismo e políticas públicas**. Edições Loyola/CEAS, São Paulo, 2004.
- PAULANI, L. M. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados** (USP. Impresso), v. 23, p. 25-39, 2009.

_____. O Projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: Lima, J. C. F. e Neves, L. M. W. (org.) **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**, Editora da Fiocruz.

_____ & PATO, C. G. G. Investimentos e servidão financeira: o Brasil no último quarto de século. In PAULA, J.A. (org). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. São Paulo: Autêntica Editora, 2005.

PINTO, E. **Bloco no poder e governo Lula**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro/RJ: Graal, 1985.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo, ed. Martins Fontes, 1977.

PRZEWORSKI, A. Marxismo e escolha racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.3, fevereiro, 1988.

SANTOS, T. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SERRANO, F. Política macroeconômica e estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, J. & CASTELAR, A. **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Ipea: Brasília, 2009

SETTERFIELD, M. Is Inflation Targeting Inimical to Employment? In: the Meetings of the Eastern Economic Association. New York, Feb., 2007.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 85, nov.2009.

_____. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos Cebrap**, nº 88, nov.2010.

TAYLOR, J. B. Teaching modern macroeconomics at the principles level. **The American Economic Review**. Vol. 90, n.2. May, 2000. p. 90-94.

TEIXEIRA, R.A. Desenvolvimento, dependência e dominância financeira: a economia brasileira e o capitalismo mundial. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, 2007.

_____. Positivismo, historicismo e dialética na metodologia da economia. Dissertação de Mestrado. São Paulo: IPE/USP, 2003.

