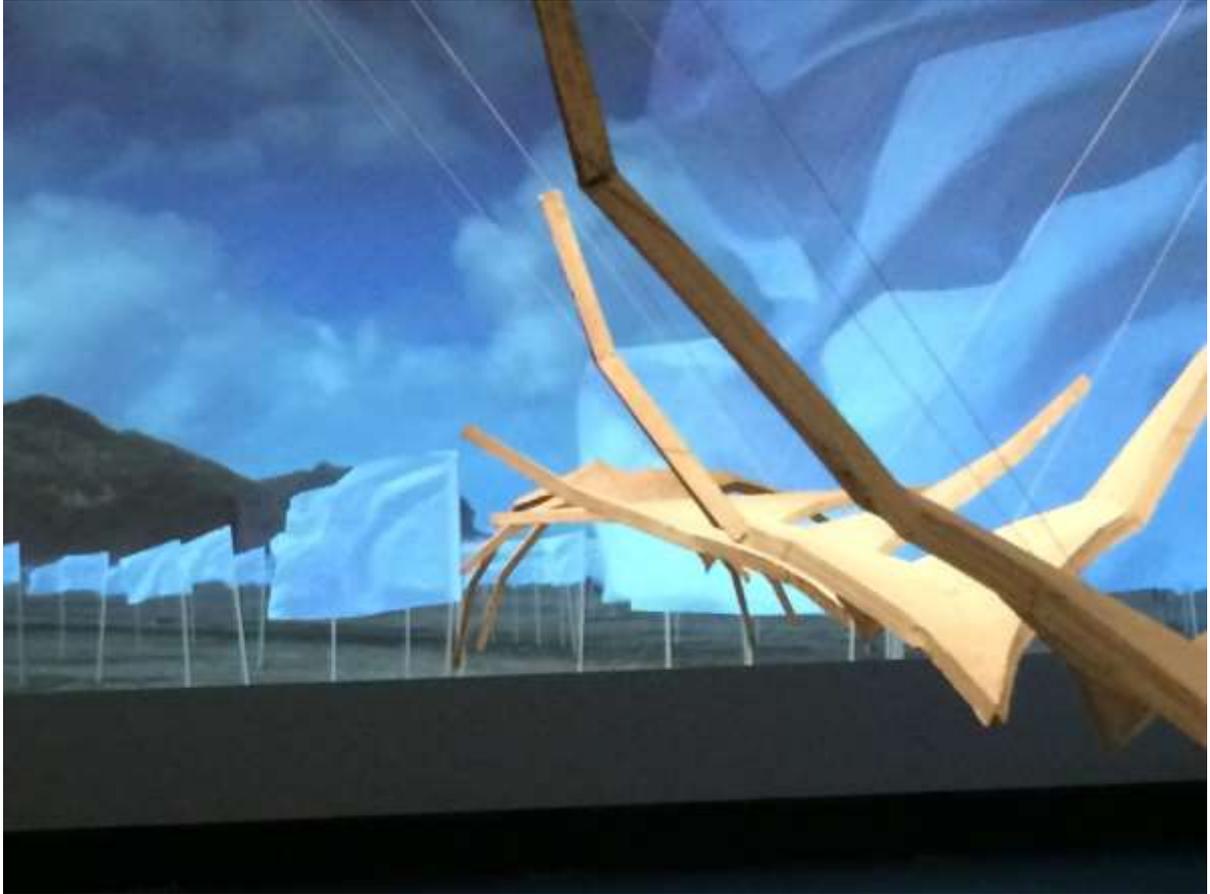


Revista Pesquisa & Debate

Vol. 27. Número 2 (50)



Dezembro 2016

**Pesquisa
&
Debate**

PESQUISA & DEBATE. REVISTA DO PROGRAMA DE ESTUDOS
PÓS-GRADUADOS EM ECONOMIA POLÍTICA DA PUC-SP
ISSN 1806-9029

Equipe Editorial

Editor

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Comitê Executivo

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Rosa Maria Marques, PUC-SP

Conselho Editorial

Aldo Ferrer, UBA, Argentina

André Moreira Cunha, UFRGS

André Tosi Furtado, UNICAMP

Anita Kon, PUC-SP/ECOPOLO

Carlos Augusto Vidotto, UFF

Fabio Stefano Erber, UFRJ

Fernando José Cardim de Carvalho, UFRJ

Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ

Índio Campos, UFPA/NAEA

João Sicsú, UFRJ

John Bellamy Foster, University of Oregon, Estados Unidos da América do Norte

Júlio Manuel Pires, USP

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Luiz Augusto Estrella Faria, UFRGS

Márcio Holland, UFU

Marco Crocco, UFMG

Maria Cristina Cacciamali, USP

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, UNB

Mário Duayer, UFF

Patrícia Helena F. Cunha, PUC-SP

Paulo Davidoff, Unicamp

Pierre Salama, Université Paris XIII, França

Raúl Bernal-Meza, CERIAL, Argentina

Regina Maria D'Aquino Gadelha, PUC-SP

Rémy Herrera, Université Paris I, França

Ruy de Quadros Carvalho, Unicamp

Wilson F. Menezes, UFBA

Responsável Técnico

Felipe Moraes de Oliveira – Mestrando em Economia Política (PUC-SP)

Marcelo Sette Mosaner – Mestre em Economia Política (PUC-SP)

Foto de capa: Instalações de Héctor Zamora - Dinâmica Não Linear no CCBB – Centro Cultural Banco do Brasil. São Paulo, 2016. Crédito: Marcelo Mosaner

Sumário

Carta do Editor	3
Ladislau Dowbor, Marcelo Mosaner, Felipe Morais de Oliveira	
As Contradições do Estado e da Dívida Pública no Capitalismo Contemporâneo	8
Flavia Felix Barbosa	
Governança corporativa: o caótico poder dos gigantes financeiros	25
Ladislau Dowbor	
M – C – M’ and the End of the ‘Transformation Problem’	47
Fred Moseley	
Agricultura Urbana como Fator de Desenvolvimento Sustentável: Um Estudo na Região Metropolitana de Maringá	69
Vicente Chiaramonte Pires	
A longa abolição no Brasil: Transformações recentes no trabalho doméstico	85
Juliane da Costa Furno	
A Lei da Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua Aplicação ao Governo Subnacional no Brasil	104
Celso Bissoli Sessa, Neide César Vargas	
O novo livro de Luiz Alberto Moniz Bandeira e sua obra	122
Regina Maria A. F. Gadelha	
Gerald Epstein and Juan Antonio Montecino – Overcharged: the high cost of high finance	126
Ladislau Dowbor	

Carta do Editor

A 50ª edição de **Pesquisa&Debate** chega no final de um difícil ano para o Brasil e para o mundo. Em conturbada conjuntura político-econômica, vivenciamos o avanço de diversas tendências contrárias ao desenvolvimento humano, entendimento como a criação e fomento de ambientes institucionais favoráveis à equidade e justiça social. No Brasil, deflagrou-se uma crise institucional sem precedentes na história recente, caracterizada pela quebra da institucionalidade democrática e tomada de poder por grupos econômicos com forte representação parlamentar, que sob o manto de ‘austeridade fiscal’ vem emplacando uma agenda privada de desconstrução de direitos sociais e cidadania. No mundo, vivenciamos um cenário de avanço de interesses conservadores, como manutenção de privilégios para uma diminuta minoria em detrimento das necessidades humanas básicas de grande parte da população global.

A presente edição trata de temas como o papel da dívida pública e o acirramento das contradições no capitalismo, o poder econômico e político internacional dos grandes grupos econômicos financeiros e suas articulações *intra* e *intercorporativas* impactando Estados e nações, o papel da agricultura urbana familiar, mudanças no trabalho doméstico assalariado no Brasil nos anos 2000 e problemas decorrentes da visão legalista da Lei de Transparência enquanto um desdobramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, além das resenhas das obras *A Desordem Mundial* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016) de Luiz Alberto Moniz Bandeira e *Overcharged: the high cost of high finance*, de Gerald Epstein e Juan Antonio Montecino. Como destaque, publicamos texto original de **Fred Moseley**, proeminente estudioso contemporâneo do marxismo, que oferece uma visão macroeconômica da teoria de valor de Marx.

Flávia Félix Barbosa (Universidade Federal do Espírito Santo) investiga as contradições entre Estado e Dívida Pública no capitalismo atual, tema bastante pertinente na retórica político-econômica atual, especialmente em torno de delicado momento em que o governo federal aprova a troca do piso de investimentos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 por um teto, com vistas a redução do déficit público. A autora reconstrói o desenvolvimento histórico e ideológico da função social do déficit público para diversos autores da economia política, concluindo que o crescente endividamento do Estado é fator estrutural, e não meramente conjuntural. Recuperando os dados de Santos (1998), a autora mostra que a porcentagem do gasto público em função do PIB encontra seu auge histórico, paradoxalmente ou não, na era neoliberal, que justamente prega o enxugamento da máquina administrativa do Estado.

Mas como isso ocorre? Basicamente a elevação dos gastos públicos que segue tendência histórica de alta desde o início da revolução industrial, pressionou o Estado a obter receitas extras para completar o orçamento, que passam a ser obtidas por emissão de títulos da dívida pública. A taxa de juros da dívida pública então torna-se peça central para compreensão do uso político do endividamento público do Estado, mas além disso, o artigo levanta importantes questões sobre a subordinação do financiamento das necessidades correntes do Estado às condições de acumulação de capital, e, portanto, “sendo bastante adaptável”.

É por essas razões que **Flávia Félix Barbosa** situa o Estado como elemento chave não apenas para desencadear desenvolvimento econômico, mas também para o ‘acirramento das contradições e das crises inerentes ao sistema capitalista’. Ora, para muito além do discurso neoliberal, o Estado tem se empenhado em salvaguardar capitais privados, seja por meio de empréstimos subsidiados, isenção fiscal ou afrouxamento do

marco regulatório, entretanto, ‘o desempenho desta função tem impedido a criação de mecanismos por parte do capital e do próprio Estado para um novo ciclo de expansão da economia mundial’.

O artigo *Governança corporativa: o caótico poder dos gigantes financeiros* discorre sobre o sistema corporativo e sua estrutura, que rege a sociedade atual. A compreensão da complexidade deste sistema mundial e suas disposições caóticas é o objetivo do artigo. O autor, **Ladislau Dowbor** da PUC-SP, apresenta uma análise sobre a dinâmica estrutural das gigantescas corporações financeiras, apontando para as contradições presentes neste processo. As proporções tomadas por essas organizações, possuindo poderes econômicos e políticos maiores do que nações, resultam em descontroles estruturais e ariscadas e danosas articulações. Como resultado um caos sistêmico se apresenta, no qual desajustes surgem tanto pela perspectiva *intraempresarial*, quanto pelas articulações *intercorporativas*.

Sob a ótica interna destas organizações, suas enormes proporções e abrangência, ao estenderem seus tentáculos por diversos setores e países, resultam em uma impossibilidade de gerir e controlar todos seus processos. O distanciamento das atividades técnicas dos centros que possuem o poder de decisão gera burocratização e hierarquização, se perdendo o objetivo social da organização, restando uma gestão focada nos resultados financeiros, descolada da produção real. Ademais, dado este distanciamento e unilateralização dos objetivos, o controle do processo técnico diminui de importância abrindo caminho para um aumento de fraudes e queda na qualidade dos produtos.

Por outro lado, na penetração internacional dos gigantes corporativos, uma complexa estrutura de relacionamento interempresarial e com os Estados está estabelecida. Os grandes grupos financeiros possuem instrumentos de articulação, por meio dos quais juntam forças e passam, então, a possuir um poder político profundo. Os Estados, que estão fragmentados, não possuem poderes suficientes de contrapeso, de maneira estes majoritariamente servem aos interesses econômicos, legais e, até mesmo, jurídico daqueles. Adicionalmente, as relações entre os gigantes grupos financeiros vão além do poder político, uma vez que a rede de movimentações financeiras está formada, com destaque para os paraísos fiscais, corrompendo e usurpando a geração de valor pelo sistema financeiro internacional.

Olhando para este quadro, desta complexa estrutura corporativa, percebe-se a sistematização das falhas que se instalou na estrutura política econômica global, de forma que não é eficiente buscar um grupo limitado de responsáveis pelos danos resultantes. Contudo, cabe entender o encadeamento sistêmico, obscurecido pela falta de transparência, que possui falhas internas e consequências em todas as sociedades. Assim, a responsabilidade está diluída “em uma massa informe”, na qual nem o sistema concorrencial tradicional, nem os Estados possuem controle sobre estes gigantes.

O Professor **Fred Moseley**, de Mount Holyoke College (Massachusetts, EUA) é um dos estudiosos mais proeminentes de economia marxiana da atualidade. **Moseley** é autor de sete livros sobre o tema seus trabalhos foram traduzidos para oito idiomas. **Pesquisa&Debate** publica trabalho recente, em que o autor revisita a problemática por detrás do problema do conhecido problema de transformação em Marx. Para os críticos da teoria de formação de preços de produção, Marx teria falhado em estabelecer uma função de transformação dos insumos de capital constante e variável em preços de produção, e por isso sua teoria seria ‘ilógica e inconsistente’. Segundo o autor, o problema

de transformação origina-se da aparente contradição entre a teoria do valor-trabalho e a tendência à equalização das taxas de lucro entre diferentes indústrias que possuem distintas composições de capital (diferentes razões entre capital constante e variável). A teoria do valor-trabalho aparentemente indica que indústrias com diferentes composições de capital devem ter taxas de lucro diferentes, o que contraria a tendência de equalização de taxas de lucro entre indústrias em economias capitalistas.

Neste artigo “*M – C – M’ and the End of the ‘Transformation Problem’*”, reproduzido em sua versão original em inglês, **Moseley** argumenta que Marx não teria falhado na etapa de transformação de insumos, porque os insumos tanto de capital constante como variável simplesmente, é indevida. Alternativamente, capital constante e variável deveriam ter igual contribuição na determinação de ambos os valores e nos preços de produção: as quantidades reais de capital-dinheiro (“*money capital*”) adiantado para aquisição dos meios de produção e mão de obra no início do circuito do capital-dinheiro ($M - C - M'$) são tomados como dados e, então, a teoria de preços de produção de Marx torna-se coerente e completa. O autor constrói uma interpretação ‘monetária’ da teoria de Marx e apresenta um sumário algébrico que substancia sua construção, assim como evidências textuais que tal suportariam tal interpretação.

Vicente Chiaramonte Pires (Universidade Estadual de Maringá - UEM) analisa a influência do projeto Agricultura Urbana e Periurbana da Região Metropolitana de Maringá (RMM) no desenvolvimento econômico e social dos integrantes das hortas comunitárias apoiadas pelo projeto, que é uma parceria entre a Prefeitura de Maringá, UEM, por meio do Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana (Ceraup), e MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome). O projeto enquadra-se dentro de projeto empreendido desde 2008 pelo MDS, que firmou 130 convênios de agricultura urbana e periurbana em nível nacional.

As respostas obtidas por meio de questionários apontam para o fato de que há oportunidade importante de aumento da área ocupada e incremento de renda para os participantes do programa. Dentre os principais diferenciais competitivos destacam-se a produção de orgânicos, que chegam frescos aos mercados, e o baixo custos de transporte, por estarem próximos aos centros consumidores. Todavia, há limitações importantes de habilidades administrativas e financiamento, que é quase exclusivamente de capital próprio/familiar.

O principal benefício da agricultura urbana para as famílias é a alimentação saudável, que também contribui para liberar renda que seria comprometida com compra de alimentos. Os participantes declararam também que outros benefícios da agricultura urbana são: o envolvimento e interação da comunidade e o cuidado mútuo das famílias; a garantia de emprego aos envolvidos; alívio de stress da vida urbana; o novo sentido à vida dos aposentados, dentre outros.

Juliane da Costa Furno, doutoranda em Desenvolvimento Econômico na UNICAMP, investiga as características e transformações recentes (2003-2014) do trabalho doméstico assalariado no Brasil, mostrando como as intersecções entre gênero, classe e raça se relacionam com a precarização da categoria. A autora destaca que o trabalho doméstico no Brasil, que teve como sua marca a informalidade, a ausência de proteção legal e de direitos do trabalho, sofreu mudanças sistemáticas nos anos 2000, culminando com a aprovação da PEC 72/2013, que equipara os direitos das trabalhadoras domésticas aos demais trabalhadores formais. Outro ponto importante foi a valorização real do salário mínimo no período, que impactou positivamente as trabalhadoras domésticas. A autora ressalta que todos os indicadores medidos nesse artigo – com

exceção do nível de formalização – são positivos para os anos 2000 em comparação com os anos noventa, porém persistem as diferenças de gênero e raça: No ano de 2003 o trabalho doméstico era o principal receptor de mão de obra feminina, caindo para terceira posição em 2014. Entretanto, ao passo que cerca de 10% das trabalhadoras brancas entraram para o trabalho doméstico em 2014, este número foi de 17,7% dentre as trabalhadoras negras, indicando falta de oportunidades de trabalho mais qualificado. Portanto, as políticas “universais” para o mercado de trabalho não são suficientes para a melhora das condições de emprego desse setor, sendo necessárias políticas públicas com recorte de gênero e raça para o trabalho doméstico.

Celso Bissoli Sessa e Neide César Vargas, da Universidade Federal do Espírito Santo, discutem a Lei da Transparência enquanto um desdobramento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da visão legalista que lhe é subjacente, problematizada no plano dos governos subnacionais no Brasil. Isso será empreendido sob um ponto de vista conceitual neo-institucionalista, pautado na obra de Geoffrey Hodgson, que oferece um olhar distinto da tradicional visão da Nova Economia Institucional, uma vez que “Em Hodgson, instituições não são apenas regras, muito menos apenas regras legais, e sim um sistema durável de regras sociais estabelecidas e incorporadas pelos indivíduos, o qual efetivamente estrutura as interações sociais”.

Para os autores, a mudança prometida pelas Leis de Responsabilidade e Lei de Transparência parte de uma visão extremamente reducionista, por diversos motivos: primeiro porque não se pode reduzir essa relação estritamente à sua dimensão financeira sem considerar a dimensão da gestão microinstitucional das organizações estatais e ademais, o Mercado está longe de ser uma boa referência para nortear o comportamento do Estado, fato visível desde a crise financeira manifesta a partir de 2007 nos EUA. Desse modo, a promoção da responsabilidade fiscal e *accountability* não poderia ocorrer pelo simples decurso de prazo desde a vigência de uma lei restritiva, sendo necessário que ocorram mudanças desde a Sociedade Civil, as organizações públicas e privadas e terceiro setor, podem atuar no sentido de prover, divulgar amplamente dados simplificados e informações acerca do comportamento dos gestores públicos e políticos

Duas resenhas encerram a presente edição. **Regina Gadelha** (PUC-SP) resenha o livro mais recente de Luiz Alberto Moniz Bandeira (*A Desordem Mundial*. 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 644 p.), e trazendo contribuições também sobre o conjunto da obra do autor. A obra recente de Moniz Bandeira esclarece e nos permite compreender a dialética das relações geopolíticas entre os fatos econômicos, políticos e sociais que marcam os destinos dos países e populações, as relações internacionais que interferem em suas histórias, ações políticas e externas possíveis, responsáveis pela preservação da independência e liberdade dos povos.

Ladislau Dowbor (PUC-SP) resenha “*Overcharged: the high cost of high finance*” do livro de Gerald Epstein e Juan Antonio Montecino, publicado pelo The Roosevelt Institute em julho deste ano. Para Dowbor, o estudo de Epstein e Montecino oferece uma visão de conjunto do impacto econômico da intermediação financeira, tal como funciona nos EUA. O sistema não só não fomenta a economia, como a drena. O título *Cobrando demais: o alto custo da alta finança* já diz tudo e pela primeira vez temos aqui uma visão sistêmica e integrada do quanto custa à economia americana uma máquina financeira que se agigantou e se deformou radicalmente. Hoje não fomenta a economia, pelo contrário, inibe-a, gerando mais custos do que estímulo produtivo. A pesquisa faz parte de um conjunto de iniciativas do Roosevelt Institute, que tem como economista chefe Joseph Stiglitz, prêmio “Nobel” de economia, e que já foi economista chefe do governo Clinton

e do Banco Mundial. Os avanços deste tipo de pesquisas nos Estados Unidos reforçam a necessidade de procedermos ao estudo do fluxo financeiro integrado no Brasil, buscando o resgate da função econômica da intermediação financeira nas suas diversas dimensões.

As Contradições do Estado e da Dívida Pública no Capitalismo Contemporâneo

Flavia Felix Barbosa

Mestranda em Desenvolvimento Econômico

Universidade Federal do Espírito Santo

E-mail: flavia.felixb@gmail.com

Resumo

Este trabalho procura discutir a crescente importância do Estado e da Dívida Pública no capitalismo contemporâneo, apesar do discurso que tenta afastar o Estado da arena econômica e equilibrar as finanças públicas. O Estado tem agido como verdadeiro salvaguarda para os capitais privados, mas, o desempenho desta função tem impedindo a criação de mecanismos por parte do capital e do próprio Estado para um novo ciclo de expansão da economia mundial. A dívida pública tem sido, contraditoriamente, uma contra tendência à queda da taxa de lucro e um componente estrutural da crise, ampliando a instabilidade sistêmica do atual padrão de acumulação financeirizado.

Palavras-chave: Capitalismo. Estado. Dívida Pública. Crise.

Classificação JEL: N20; P16; P43.

The Contradictions of the State and Public Debt in Contemporary Capitalism

Abstract

This paper discusses the growing importance of state and public debt in contemporary capitalism, despite the speech that tries to ward off the State's economic and arena balance public finances. The state has acted as a real safeguard for the capital, but the performance of this function is preventing the creation of mechanisms by the capital and the state to a new cycle of expansion of the world economy. Public debt has been, paradoxically, a counter trend to the fall of the profit rate and a structural component of the crisis, increasing the systemic instability of the current standard of financialized accumulation.

Keywords: *Capitalism. State. Public Debt. Crisis.*

JEL Code: *N20; P16; P43.*

1. Estado capitalista e Dívida Pública Estrutural

É imprescindível pensar a economia com Estado, da mesma forma, faz-se preciso compreender a atuação do Estado de acordo com o movimento da economia, com a lógica de acumulação e reprodução capitalista. No texto *Estado e Teoria Política (1988)*, Martin Carnoy argumenta sobre a crescente importância do papel do Estado no capitalismo

recente. Segundo este autor, a participação do Estado cresceu em todos os aspectos da sociedade, tanto na esfera política, quanto na esfera econômica. O Estado assume um novo papel econômico e social, e, parece deter a chave para o desenvolvimento econômico¹. Nesse artigo faremos o esforço para demonstrar que o Estado não detém somente a chave para promover o desenvolvimento econômico, como a chave para o acirramento das contradições e das crises inerentes ao sistema capitalista.

Marx e Engels compreenderam o Estado como uma expressão política da dominação da classe burguesa, capaz de garantir uma ordem que reproduza as relações material e social capitalista. Em a *Ideologia Alemã*, os autores expõem que a burguesia consegue organizar-se nacionalmente alcançando o aparelho de Estado, a partir disso, consegue difundir seus interesses particulares enquanto interesse universal assegurando a propriedade privada. O Estado preserva os interesses coletivos dessa classe e não representa o bem-comum. Nesse sentido, diz Engels:

O Estado não é, pois, de forma alguma, um poder imposto à sociedade de fora para dentro; tampouco é “realização da ideia moral” ou a imagem e realidade da razão”, como afirma Hegel. E antes, um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar. No entanto, a fim de que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, surgido da sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais se alienando dela, é o Estado [...]. Na medida em que o Estado surgiu da necessidade de conter os antagonismos de classe, mas também apareceu no interior dos conflitos entre elas, torna-se geralmente um Estado em que predomina a classe mais poderosa, a classe econômica dominante, a classe que, por seu intermédio, também se converte na classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. O Estado antigo era acima de tudo, o Estado dos proprietários de escravos para manter subjugados a estes, como o Estado feudal era o órgão da nobreza para dominar os camponeses e os servos, e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado. (ENGELS, 1981, 195-6)

Sendo assim, o Estado capitalista foi gestado para controlar os conflitos sociais inerentes à existência de classes antagônicas, face aos diferentes e contrários interesses econômicos. Foi um meio encontrado para mediar esses conflitos e manter uma ordem econômica, política e social refletindo o domínio econômico da classe burguesa.

Vladimir Lênin enfatiza que “o Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis” (2011, p. 37), sendo um *instrumento de exploração da classe oprimida* pela classe dominante, um órgão de *submissão de uma classe por outra*, uma *força especial de repressão*² capaz de amortecer a luta de classes. De modo algum constitui um instrumento de conciliação das classes, muito menos constitui um representante de toda a sociedade.

¹ Outrora, a chave propulsora das sociedades capitalistas, das mudanças sociais residia na produção da empresa privada, ou melhor na acumulação privada de capital.

² A força repressiva compreende entre outras coisas os homens armados como o exército e a polícia, as prisões e as leis criadas para manutenção de uma ordem capaz de legalizar e consolidar a exploração do trabalho alheio.

Karl Marx destaca o papel do Estado na criação da moderna propriedade privada _ a propriedade dos meios de produção _ e na formação do modo de produção capitalista. O Estado garantiu as condições do processo de acumulação *primitiva* de capital, criou várias leis para compelir os trabalhadores a se tornarem trabalhadores assalariados, formando a classe trabalhadora³. De modo conveniente a classe burguesa e a produção capitalista, regulou o salário, proibiu associações de trabalhadores, sendo estas consideradas crimes, para evitar a organização e exigências dos mesmos, e forçar a subsunção do trabalho ao capital. Buscou mercado externo para a produção das indústrias nacionais, iniciando uma era de pilhagem do mundo com o sistema colonial. Este sistema fez prosperar o comércio e acelerar a acumulação de capital.

A dívida pública constituiu uma poderosa alavanca para a acumulação de capital. Fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio e os bancos. Com ela nasceu um sistema internacional de crédito, que patrocinou o processo de acumulação *primitiva* em outros países. Assim, Marx chega à conclusão que o Estado é uma forma de organização que a classe burguesa adota para garantir a propriedade privada dos meios de produção e para fazer valer seus interesses sob a aparência de interesses comuns e universais.

Destarte, o Estado é comprometido com o processo de reprodução social capitalista, sendo um aparelho a favor da acumulação de capital. Através de suas funções controladoras, regulatórias, repressivas, e, através das suas finanças garante as “condições gerais de acumulação”. E, para desempenhar este papel, sempre recorreu ao déficit orçamentário, instituindo e consolidando a dívida pública.

Segundo Lênin, “para manter um poder público separado da sociedade e situado acima dela, são necessários os impostos e uma dívida pública” (2011, p.43). E, conforme Marx, para financiar a dívida pública, surge um regime fiscal pautado principalmente nos impostos que recaem sobre os meios de subsistência mais necessários, encarecendo-os, pesando principalmente sobre a classe trabalhadora. No âmbito da teoria marxista, a dívida pública depende da dinâmica de acumulação, e, interfere nesta dinâmica, sendo entre outras coisas, uma forma de financiamento dos gastos estatais.

As finanças do Estado capitalista sejam na forma de receita fiscal ou dívida pública, resultam da acumulação, portanto são endógenas ao circuito de reprodução capitalista. Dependem das características reprodutivas de acumulação, porque dependem do recolhimento dos tributos que está ligado à produção, à geração de renda, e as fases dos ciclos econômicos que se liga diretamente à maior capacidade de empréstimo ao Estado (TRINDADE, 2006).

A permanente pressão por aumentos dos gastos estatais ao longo do desenvolvimento histórico do sistema instituiu ao Estado à necessidade de obter receitas extras para complementar a receita fiscal, que se dá pela via de captação de capitais de empréstimo, por emissão de títulos da dívida pública. O financiamento das necessidades correntes do Estado é um pressuposto da reprodução social e se subordina as condições de acumulação de capital, sendo bastante adaptável. Nesse sentido, Trindade argumenta:

A dívida pública parece corresponder a um mecanismo bastante adaptável a acumulação capitalista, isso decorrente tanto da possibilidade de financiamento, via receita fiscal, dos encargos (juros) decorrentes da tomada de empréstimos, o que torna o empréstimo ao Estado uma forma convencional, rentável e segura de uso da mercadoria capital. Como também, em termos

³ Instituiu a moderna propriedade privada a partir da usurpação das terras da igreja, das terras comuns, alienação fraudulenta das terras do Estado, voltando à produção destas terras para atender as necessidades da indústria nascente. Isso levou a expropriação e a expulsão dos trabalhadores rurais transformando-os numa massa de trabalhadores assalariados para as industriais nascentes e ainda a formação de um mercado interno. Ver Marx, *O Capital*, livro I, cap. XXIII e XIV.

sistêmicos, funciona positivamente como fator de contra tendência ao declínio da taxa de lucro [...]. (2006, p.161)

Portanto, esse endividamento crescente não é fortuito, nem conjuntural, mas, estrutural. A dívida pública é um componente estrutural do financiamento do Estado e do processo de reprodução do capital. É certo que a conjuntura de crise atual contribui para o aumento dos gastos estatais, principalmente pela necessidade de salvar vários capitais privados a beira da bancarrota, mas, defendemos também a hipótese de que a dívida pública no seio do processo de “financeirização do capital” tem servido como um meio de contrabalancear a queda da taxa de lucro, ao possibilitar ao capital outra espécie de valorização via taxa de juros. Porém, se cria novos entraves para o processo de valorização real do capital e para a retomada de um novo ciclo ascendente na economia mundial como trataremos mais adiante.

Para corroborar o argumento de que a dívida pública é estrutural, vejamos a

Tabela 1_Porcentagem do Gasto Público em Relação ao Pib

Período	Estado Liberal		Estado Bem-Estar		Estado Neoliberal	
	1870_1913	1914-30	1930-40	1960	1980	1994
Países	M =8,3%	M=15,4%.	M=27,9%	M=30%	M=42,6%	M= 67,3%
França	12,6%	27,6%	29%	----	46,1%	----
Alemanha	10%	25%	42,4%	----	47,9%	----
Itália	11,9%	22,5%	24,5%	----	---	----
Reino Unido	----	----	----	30%	43%	42,9%
EUA	3,9%	----	8,6%	----	31,8%	33,5%

trajetória crescente do endividamento do Estado capitalista. Esse processo pode ser acompanhado na Tabela a seguir, sendo *M* a média de gastos em cada período:

Fonte: dados retirados de Santos (1998). Elaboração própria.

De acordo com Theotônio (1998), no período do Estado Liberal, os gastos públicos começam a crescer em função das políticas imperialistas e da I Guerra Mundial. Já no período do Estado de Bem-estar, o gasto cresce em função dos gastos bélicos com a II- Guerra Mundial, da reconstrução dos países destruídos, da Guerra- Fria e do crescimento com gastos sociais. Por fim, no período do Estado Neoliberal, o gasto público dispara, apesar de tentativas e do discurso falacioso de tentar reduzi-lo. O principal fator para a elevação foi a subida da taxa de juros mundial, seguindo o aumento da taxa de juros dos EUA em 1979. Ou seja, os juros altos é o principal fator do aumento da dívida pública recentemente. E, tem-se cada vez mais a necessidade de manter os juros altos para atrair capitais do mundo inteiro para financiamento do déficit no balanço de pagamento.

Trindade nos traz dados mais recentes acerca do endividamento público. Vejamos:

O caso da economia estadunidense é a mais evidente expressão do significado que assume a dívida pública na dinâmica presente do capitalismo: segundo dados do *International Financial Statistic* (IMF) a dívida pública bruta da principal nação capitalista evolui de aproximadamente US\$ 410 bilhões no início da década de 70 (1971) para próximo de US\$ 4 trilhões no final da

década de 90 (1997), atingindo algo próximo de US\$ 10,0 trilhões em 2001. O mesmo se repete em relação as principais economias da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que experimentam uma particular expansão de suas dívidas e uso financeiro dos títulos públicos nas décadas recentes. Em 1999 a dívida pública nacional representava 117,7% do PIB italiano, 114,1% do belga, 62,6% na Alemanha, 65,2% na França e 54,0% do PIB do Reino Unido. (2006, p.2)

O crescimento da dívida pública apresenta como uma necessidade do Estado para o desempenho de suas funções necessárias à reprodução capitalista e para criar condições de valorização do capital, sobretudo, de forma fictícia dentro da esfera financeira. Os títulos da dívida, comprados na maioria das vezes por capitalistas, é uma forma conveniente, rentável e segura de preservar o controle sobre a riqueza ainda a ser gerada, com a vantagem de que recebe juros⁴ pelo empréstimo ao Estado e com a vantagem de sofrer menor desvalorização em momentos de crise aguda.⁵ Por isso, é conveniente manter e reproduzir uma dívida interna e externa.

O Estado capitalista mantém e reproduz uma dívida interna e externa, atendendo as necessidades que o sistema de crédito tem de realizar a conversão de dinheiro ocioso em capital portador de juros. Ao mesmo tempo, passa a absorver toda a massa de capital monetário liberada pela superacumulação de capital que não foi possível converter em capital real de forma rentável e duradoura. Mas, para garantir a rentabilidade desse capital, o Estado apropriase de uma parcela crescente da mais-valia social, convertendo-a em juros pagos sobre a dívida. Assim, a intervenção do Estado, na esfera financeira, tornou-se fundamental para a reprodução ampliada do capital. (NAKATANI, 2006, p. 4)

Esta crescente dívida pública atende as necessidades do atual padrão de acumulação financeirizado e implica em maiores gastos financeiros por parte do Estado, eternizando mudanças no perfil dos gastos estatais. Parte considerável da receita fiscal está sendo destinada para remuneração e a amortização dos títulos públicos. Assim, os gastos estatais com os planos nacionais de desenvolvimento e as políticas sociais foram pressionados a reduzir para criar um fundo de remuneração aos credores do Estado, o chamado superávit primário. A dívida pública é necessária por ser uma forma de financiamento do Estado para o desempenho de suas funções necessárias à criação das condições gerais de acumulação, de salvaguardar os interesses capitalistas, mas, traz graves implicações econômicas e sociais.

2. Mutações das Funções do Estado e da Dívida Pública no Capitalismo Contemporâneo

Nos primórdios do sistema capitalista, período denominado de liberalismo clássico, o Estado assumiu como tarefas à constituição de normas e regras burguesas e a realização de certas atividades produtivas de conteúdo social que os agentes privados não poderiam

⁴ Como desenvolvido por Marx no Livro III de *O Capital*, o juros é uma dedução da mais valia. Portanto, o juros pago pelo Estado como remuneração a seus credores é uma parte da mais-valia nacional. Nesse sentido, Trindade faz uma boa argumentação mostrando como o juro pago pelo Estado refere-se à dedução da receita obtida mediante tributação sobre o produto nacional. Frequentemente, antecipa-se a mais valia sobre uma riqueza ainda inexistente. Por isso, os títulos da dívida se enquadram na categoria de capital fictício, sobrecarregando gerações futuras porque o pagamento da dívida tem como principal fonte de recursos os impostos cobrados pelos governos. Sendo os impostos uma parte da mais valia apropriada pelo Estado.

⁵ Os títulos públicos se desvalorizam menos se comparados às outras espécies de títulos privados, devido à segurança que se tem sobre a punção de mais valia e sobre a cobrança de impostos futuros.

por algum motivo realizar, como a defesa da propriedade privada e a promoção de obras de infraestrutura, entre elas, construção de ferrovias, portos, energia, para a expansão do comércio nacional e internacional.

Enfim, o Estado criou as condições de implantação e expansão do sistema capitalista, assumindo tarefas fundamentais para o desenvolvimento econômico, para a consolidação nacional e expansão imperialista. Exerceu um papel fundamental no processo de exportação do capital, conformando a tendência globalizante do capital, o que levou a disputas imperialistas, a I guerra mundial, a crise de 1929, e por fim, a queda do liberalismo.⁶

A Crise de 1929 e a grande depressão desfez o sistema econômico baseado no livre mercado criando um novo padrão de atividade econômica sob a intervenção do Estado. Houve mudanças na forma de atuação do Estado onde passou a ser um elemento estrutural indispensável para o novo padrão de acumulação alicerçado no capital produtivo. Mandel (1982) ressalta que o Estado assumiu principalmente a função de planejamento econômico e de administrador das crises na fase seguinte ao período da grande depressão, sobretudo no pós II-Guerra. Para este autor, houve um aumento da função diretamente econômica do Estado, da intervenção estatal na economia. Cresceu o dispêndio com a construção de infraestrutura econômica e social, com investimentos em pesquisa e desenvolvimento técnico-científico. Os gastos nestes itens possibilitou proporcionar bens e serviços que o capital privado exige em bases permanentes, necessários ao desenvolvimento da sociedade capitalista e da valorização dos capitais privados.

Theotônio dos Santos (1998) mostra que nesse momento histórico do capitalismo, o Estado passou a se responsabilizar diretamente pelo pleno emprego, pela educação, pelo crescimento econômico, pela inovação tecnológica, por programas sociais e pela infraestrutura urbana. Paulo Balanco e Eduardo Costa Pinto (2005) relembram que o Estado nesta fase ascendente⁷ assumiu uma nova função econômica, sobretudo de promover o investimento, muitas vezes diretamente por meio de empresas estatais. Além disso, aumentou seu poder regulador com o propósito principal de regular o capital financeiro e direcioná-lo para a esfera da produção. Enfim, procurou garantir a demanda efetiva como estratégia para recuperação econômica e redução das incertezas, de modo que os gastos públicos foram incorporados como componentes da demanda efetiva.⁸

⁶ Sobre esta temática, ver LÊNIN, V. *Imperialismo Fase Superior do Capitalismo*. Editora Global, 1987. HILFERDING, R. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985 e HOBBSBAUM, E. *Era dos Extremos: o breve século xx: 1914-1991*- São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁷ Os autores buscam compreender o desenvolvimento do capitalismo no século XX, bem como transformações das funções econômicas do Estado, e, o papel da dívida pública no capitalismo contemporâneo através dos conceitos de ciclos econômicos e onda longa. Segundo esses autores, a 2ª onda longa de desenvolvimento do capitalismo no século XX se dá com a retomada da acumulação no período pós-grande depressão – modelo de desenvolvimento chamado de “compromisso keynesiano”, em que se tem a conformação de um padrão de acumulação alicerçado no capital produtivo.

⁸ Para eles, as diretrizes gerais da política de estímulo à demanda efetiva foram:

- I. Redução da influencia dos condicionantes externos sobre as políticas macroeconômicas domésticas. Os Estados passam a fazer políticas visando reduzir os impactos sobre a economia interna de fatos externos desestabilizadores.
- II. Repressão financeira: implantação de mecanismos de administração por parte das autoridades monetárias (bancos centrais) sobre a moeda, o crédito, e o capital a juros.
- III. Mediação estatal entre a gerência empresarial e os trabalhadores, através de suas representações sindicais, visando à articulação entre o aumento dos salários reais, os ganhos de produtividade e o comportamento dos preços;
- IV. Incorporação dos gastos públicos como componentes da demanda.

De fato ampliaram-se as funções diretamente econômica do Estado com o intuito de garantir as “condições gerais de produção capitalista” (MANDEL, 1982) e de sustentar a taxa de lucro numa trajetória de alta. O Estado tornou-se um componente para a recuperação econômica, capaz de ampliar o nível de emprego através da promoção e do incentivo ao investimento; financiou o capital privado, através dos bancos estatais, das agências de fomento da concessão de crédito e subsídio, o que estimulou às atividades produtivas e a geração de emprego.

A economia mundial cresceu a uma taxa jamais vista, expandiu a produção e as exportações mundiais. O Estado criou condições para a expansão das empresas multinacionais, através dos empréstimos estatais, dos financiamentos às exportações, dos planos nacionais de desenvolvimento, da ajuda econômica a outros países. Muitos direitos trabalhistas foram regulamentados, houve ampliação da seguridade social devido à expansão dos regimes progressistas e dos movimentos sociais, sobretudo do movimento sindical. O Estado foi capaz de melhorar as condições de vida através das políticas reformistas.

Tudo isso que caracterizou o chamado *Estado de Bem-Estar Social*, a era de ouro do capitalismo, com alçado desenvolvimento econômico, só foi possível através do déficit orçamentário. Portanto, a dívida pública nesse período particular da história do capitalismo teve um caráter anticíclico, ela permitiu a recuperação e o crescimento da taxa de lucro, assumiu um caráter virtuoso na dinâmica capitalista. (BALANCO E PINTO, 2005)

Entretanto, sobreveio uma grave crise na década de 1970, uma crise clássica de superprodução, que serviu como ponto de inflexão de uma fase ascendente para uma fase descendente da economia mundial. Esta crise expressou as contradições da acumulação do capital no período anterior, contradições estas surgidas da própria dinâmica da reprodução do capital promotora da superacumulação. Parte desta superacumulação de capital na esfera produtiva pode ser atribuída aos incentivos ao investimento por parte do Estado. Mas, o fato é que o capital investido na indústria começou a ter dificuldades de valorização. Desde meados da década de 1970, a economia passou a conviver com uma significativa queda da taxa geral de lucro e dos níveis de acumulação.

Esse novo cenário de queda da taxa de lucro com superprodução no setor produtivo, juntamente com crises em vários países envolvendo problemas de solidez no balanço de pagamento, acabou por mudar os rumos das políticas econômicas, do padrão de acumulação, e, portanto da forma de atuação do Estado e de sua finança. A agenda neoliberal entrou em cena, constituindo um projeto de reorganização político e ideológico do capital diante das instabilidades econômicas vividas ao longo da década de 1970, buscando a estabilidade e a retomada do patamar de acumulação do capital em âmbito global (ANTUNES, 2007b).

O neoliberalismo se transformou na ideologia dominante no que diz respeito à condução da política econômica e social, implicando vários ajustes estruturais⁹. Sob este ideário, estabeleceram-se normas de interação econômica global baseada na liberalização e desregulamentação dos mercados, das atividades produtivas e financeiras. O neoliberalismo colocou os capitais e as nações em concorrência global o que fez com que

⁹ Atilio Borón (1995), expõe com veemência que o neoliberalismo, que nos é apresentado como única forma viável de desenvolvimento, é, na verdade, uma coalizão de interesses das classes dominantes. Sua ideologia conservadora tenta aniquilar o pensamento crítico ao mesmo tempo em que há um esforço para disseminar um pensamento conformista. Além disso, vê a privatização como a melhor forma de tornar os serviços de utilidade pública mais eficientes, aumentando a produtividade, melhorando a qualidade e reduzindo os custos. Esse discurso tem legitimado a passagem às mãos dos grandes capitais, empresas estatais e serviços de utilidade públicas mais rentáveis. Segundo Perry Anderson (1995) as privatizações têm sido tão numerosas em nível mundial que estão reconfigurando as sociedades.

desencadeasse várias crises e processos de desindustrialização em vários países subdesenvolvidos, reformulando a divisão internacional do trabalho. Além disso, legitimou e reforçou as transformações na acumulação de capital conformando um padrão de acumulação flexível e financeirizado, no qual predomina o capital portador de juros e o capital fictício, colocando os títulos públicos na rota principal de valorização dessas espécies de capital.

Segundo Marx (1993b), o capital que procura a valorização através do juro tem um ciclo próprio de valorização. Aparentemente, esse capital se valoriza pelo simples decorrer de tempo, ou seja, empresta capital para recebê-lo com juros depois de determinado prazo, sendo o juro uma remuneração pela abstinência do proprietário do capital e pelo risco de inadimplência a que está sujeito. Mas, em essência, sua valorização tem origem na produção de mercadorias, na relação direta com o trabalho, sendo o juro uma parte do lucro, ou seja, da mais-valia produzida pela força de trabalho.¹⁰ Vejamos como se processa a valorização dessa forma funcional do capital, com base em Marx:

O capital existe como capital, em seu movimento real, não no processo de circulação, mas somente no processo de produção, no processo de exploração da força de trabalho. A coisa é diferente com o capital portador de juros, e justamente essa diferença constitui seu caráter específico. O possuidor de dinheiro que quer valorizar seu dinheiro como capital portador de juros aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, torna mercadoria como capital; não só como capital para si mesmo, mas também para outros; não é meramente capital que o aliena, mas entregue ao terceiro de antemão como capital, como valor que possui valor de uso de criar mais-valia, lucro; como valor que se conserva no movimento e, depois de ter funcionado, retorna para quem originalmente o despendeu, nesse caso o possuidor de dinheiro; portanto afasta-se dele apenas por um período, passa da posse de seu proprietário apenas temporariamente à posse do capitalista funcionante, não é dado em pagamento nem vendido, mas apenas emprestado; só é alienado sob a condição, primeiro, de voltar, após determinado prazo, a seu ponto de partida, e, segundo, de voltar como capital realizado, tendo realizado seu valor de uso de produzir mais-valia. [...] Ambos, o prestamista e o mutuário, despendem a mesma soma de dinheiro como capital. Mas só nas mãos do último ela funciona como capital. O lucro não se duplica pela dupla existência da mesma soma de dinheiro como capital para duas pessoas. Esta só pode funcionar como capital para ambos mediante a repartição de lucro. A parte que cabe ao prestamista chama-se juro” (MARX, 1983b, p. 258-9; 265)

Como consequência do desenvolvimento do capital portador de juros, uma nova forma funcional de capital ganhou existência ao se exigir em troca do capital emprestado títulos de propriedade, que representam direitos a rendimentos futuros com base na taxa de juros capitalizados. São exemplos as ações que representam parte do capital da empresa, dando direito a parte do lucro futuro, e os títulos da dívida pública, que dão direito a uma parte das receitas fiscais do Estado. Esses títulos podem ser comercializados. A esta espécie de capital, Marx denominou de capital fictício. A seguir, tem-se a descrição do seu ciclo próprio de valorização:

A formação do capital fictício chama-se capitalização. Cada receita que se repete regularmente é capitalizada em se a calculando na base da taxa média de juros, como importância que um capital, emprestado a essa taxa de juros, proporcionaria; se, por exemplo, a receita anual = 100 libras esterlinas e a taxa de juros = 5%, então as 100 libras esterlinas seriam o juro anual de 2000 libras

¹⁰ Trecho retirado do artigo “Processo e relações de trabalho no capitalismo contemporâneo” apresentado no I Seminário de Crítica da Economia Política: questões contemporâneas, UFVJM, 2012.

esterlinas, e essas 2000 libras esterlinas são agora consideradas o valor-capital do título jurídico de propriedade de sobre as 100 libras esterlinas anuais. Para quem compra esse título de propriedade, a receita anual de 100 libras esterlinas representa então, de fato, os juros de seu capital investido a 5%. Toda a conexão com o processo real de valorização do capital se perde assim até o último vestígio, e a concepção do capital como autômato que se valoriza por si mesmo se consolida. (MARX, 1983d, p. 11)

Para Harvey (1994, p. 171) “esse capital é definido como capital que tem valor monetário nominal e existência como papel, mas que, num dado momento do tempo, não tem lastro em termos de atividade produtiva real ou de ativos físicos”. Mas, segundo Reinaldo Carcanholo e Paulo Nakatani, esse capital tem a dialética “real/fictícia”, “aparece nas mãos de seu detentor como seu verdadeiro capital, mas, para a sociedade como um todo, não passa de um capital ilusório, de um capital fictício, embora com movimento próprio e com certa independência do capital real” (1999, p.11). É real do ponto de vista individual em função da remuneração real aos seus proprietários. É fictício do ponto de vista da totalidade da reprodução do próprio capital por alicerçar-se na expectativa da produção futura de mais- valia, a qual pode não ocorrer, e nos ganhos de valorização dos ativos pela prática especulativa que inflam os ativos sem ter respaldo algum em riqueza real.

O capital fictício encobre ainda mais o processo de valorização do capital em conexão com trabalho. Forma-se a concepção de que ele se valoriza por si mesmo, no seu movimento próprio dentro da esfera financeira, sob a forma de juros, dividendos e ganhos especulativos oriundos das operações de compra e venda dos ativos. Esta forma funcional do capital, embora não necessariamente contribua diretamente para produção de valor e mais-valia, requer obrigatoriamente a distribuição da mais-valia criada na esfera da produção. Tratando desse tipo de propriedade, Rudolf Hilferding diz:

[...] a magnitude da propriedade parece nada ter a ver com o trabalho, se na taxa de lucro, já é encoberta a relação entre trabalho e rendimento do capital, na taxa de juros, então, ela se encobre de todo. A aparente transformação de todo capital em capital lucrativo, que traz consigo a forma de capital fictício, descarta por completo toda compreensão da relação. Esse valor aparece tão enigmático, tão indeterminado como o futuro. O simples transcorrer do tempo parece render juros. (HILFERDING, 1985, p.152)

Diante disso, afirmamos que o capital, independente da forma funcional que assume, se valoriza ao passar pela produção de mercadorias alicerçada na exploração da força de trabalho, ou por estar conectado a ela de alguma maneira, de modo a exigir repartição da mais-valia produzida. Essa dinâmica de acumulação capitalista mais especulativa implicou mudanças na composição do capital, na organização e controle do trabalho em busca de aumento de produtividade do trabalho, pois a explosão no volume do capital portador de juros e do capital fictício precisa ter algum respaldo na riqueza real produzida pelo trabalho. Assim, o que se tem é uma autonomia relativa da esfera financeira em relação à produção, como explica François Chesnais:

[...] parte elevadíssima das transações financeiras verifica-se no circuito fechado formado pelas relações financeiras especializadas. Mas isso não quer dizer que não existam vínculos muito fortes (...) entre a esfera de produção e circulação e a das finanças. A esfera financeira nutre-se da riqueza criada pelo investimento e mobilização de uma força de trabalho de múltiplas qualificações. Uma parte, hoje elevada, dessa riqueza é captada ou canalizada em proveito da esfera financeira, e transferida para esta. Somente depois de ocorrer essa transferência é que podem ter lugar, dentro do circuito fechado da

esfera financeira, vários processos de valorização, em boa parte fictícios, que inflam ainda mais o montante nominal dos ativos financeiros. (CHESNAIS, 1996, p.246)

As diferentes formas funcionais do capital, de uma forma ou de outra, ou uma hora ou outra, têm de se colocar diante do trabalho, de se defrontar com a produção real de riqueza, para poder exigir participação desta riqueza. O capital monetário, financeiro ou fictício não desiste e nem pode desistir de se materializar, por mais que faça um esforço nesse sentido. Dentro da esfera financeira, os capitais têm uma dinâmica própria de valorização, dando a impressão de que se valorizam autonomamente sob a forma de juros, dividendos e ganhos especulativos. Entretanto, a origem efetiva de sua valorização encontra-se na produção que mobiliza e explora a força de trabalho, pois se trata, em grande medida, de distribuição de mais-valia.

A importância cada vez maior do capital a juros e do capital fictício para financiar a produção pressionou para diminuir os custos de produção e aumentar o rendimento do trabalho, e como um imperativo, levou à reestruturação produtiva. Inclusive, o enorme crescimento do “capital especulativo parasitário”¹¹ só foi possível devido a um incremento da exploração do trabalho a partir da reengenharia do processo de produção. Sobre essa temática citamos Sabadini:

O capital fictício e o processo de desmaterialização que ele implica, induz também uma pressão visando aumentar a produção de mais-valia na esfera produtiva. O capital produtivo, em vias de se transformar para aumentar seu excedente, tem necessidade de reduzir seus custos, sobretudo pela influência da esfera financeira (...). Enfim a acumulação financeira entra num movimento de valorização do capital que interfere, cada vez mais, no cotidiano das grandes empresas, nas decisões da política econômica de um país, na soberania de uma nação. (SABADINI, 2009, p.5)

Contudo, esse significativo avanço no desenvolvimento das forças produtivas, que elevou o grau de exploração do trabalho, não foi suficiente para reverter a tendência de queda da taxa de lucro, por isso houve um enorme esforço por parte do capital e do Estado para criar novas fontes de valorização do capital via taxa de juros e operações especulativas. Os títulos públicos integram esse esforço de valorização e são de particular importância para o entendimento da dinâmica global de acumulação capitalista no atual regime de acumulação financeirizado. Segundo o Trindade:

As formas que os títulos assumem possibilita, portanto, seu emprego funcional de três modos relacionados: i) a função geral da emissão dos títulos como mecanismo complementar de financiamento dos gastos estatais; ii) na função de mobilização de capital de empréstimo, central ao sistema de crédito, e reciclagem de capital fictício, como meio de aplicações de curto e médio prazo que são à base das políticas monetárias de mercado aberto e; iii) uma função econômica claramente anti-crise sistêmica: a de absorção de capital de empréstimo, porém, não sem diversos problemas. (TRINDADE, 2006, p.199)

A inferência empírica da participação da dívida pública no sistema de crédito é bastante conhecida e as evidências disto são de particular importância para o entendimento da dinâmica global de acumulação capitalista. Durante a década

¹¹ Esta expressão é de autoria de Reinaldo Carcanholo e Paulo Nakatani. Segundo Carcanholo e Nakatani (2006), o capital especulativo parasitário surge quando o capital portador de juros e o capital fictício ultrapassam o necessário para o funcionamento normal da produção, adquirindo uma lógica especulativa que contamina até mesmo o capital dedicado às funções produtivas.

de [19]80, por exemplo, os fundos de previdência e os fundos de investimento inverteram pelo menos um terço de suas carteiras em títulos da dívida pública. Na década de [19]90 por mais que essa percentagem tenha declinado, os títulos da dívida pública das economias desenvolvidas mantiveram-se como a forma mais segura de aplicação de capital de empréstimo à disposição de capitalistas e rentistas diversos. (TRINDADE, p.2-3)

A dívida pública e seus títulos representativos assumiram grande importância no que diz respeito ao movimento do capital em termos globais e aos fenômenos monetários. São grandes organizadores, mobilizadores e alocadores dos capitais disponíveis para empréstimo mundo a fora. Nesse momento histórico do capitalismo, a dívida e os títulos públicos passaram a assumir também a função de determinante da taxa média de juro do mercado. Além disso, tem ainda a função anti-crise. O movimento de transação dos títulos da dívida pública constitui um componente importante de regulação do sistema geral de crédito¹². Ate-mo-nos a isso:

Uma das funções específicas do sistema de crédito é disponibilizar fundos de empréstimo ao Estado capitalista, o que estabelece dois condicionantes centrais que deverão ser analisados: primeiramente as finanças públicas são componentes das finanças globais capitalista, ou seja, deve-se entender o financiamento do Estado no interior das condições de expansão do capital; segundo, a capacidade de intervenção e regulação do Estado processa-se, principalmente, por dentro da dinâmica do sistema de crédito capitalista, via o sistema de dívida pública. (TRINDADE, 2006, 127-8)

O sistema de dívida pública constitui-se tanto da dívida estatal em si, ou seja, os empréstimos solicitados pelo Tesouro nacional junto a Bancos, Organismos Financeiros e Fundos Institucionais públicos e privados, quanto do mecanismo de conversão desta soma emprestada em títulos de dívida transferíveis e funcionalmente utilizáveis como se fosse capital monetário. Estruturalmente compõe parte do sistema de crédito global da economia capitalista, constituindo mesmo componente original do mesmo. (*Ibidem, op. cit.*)

O sistema de venda e compra de títulos públicos (*open market*) se entrelaça com as políticas econômicas, ele faz parte dos instrumentos de gestão monetária. Os títulos absorvem fundos monetários, receita para que o Estado desempenhe suas funções gerais imprescindíveis. E, de um modo geral, essas operações de venda e compra de títulos públicos tem como finalidade aumentar ou reduzir a oferta de moeda e de crédito na economia, condicionando a taxa média de juro do mercado.

O crescente empréstimo ao Estado principalmente por parte dos bancos, dos fundos de pensão e investimentos tem implicado uma gestão econômica voltada aos interesses desses credores. A centralização do financiamento do Estado por meio desses “investidores institucionais” em títulos da dívida força-o a adotar política de corte neoliberal, fundamentada no tripé: juros alto, superávit primário e meta de inflação. A segurança desses credores depende da realização de uma política de maior austeridade fiscal. “Nesse sentido, a governabilidade pode ser traduzida por uma política de estabilidade monetária e cambial e de redução de déficits fiscais, com a geração de superávits primários necessários para o pagamento dos juros da dívida.” (NAKATANI, 2006, p.5)

¹² O sistema de crédito tem hoje o sistema de dívida pública como principal componente organizador da mobilização internacional do capital disponível para empréstimo. A transferência global de capital tem como instituições reguladoras os Bancos Centrais e os Tesouros Nacionais. (TRINDADE, 2006)

3. Contradições Recentes

Com o Estado neoliberal propaga-se o discurso de finanças públicas equilibradas, mas, o que se têm é o aumento da dívida pública, muito em função do aumento da taxa de juros e da necessidade de se contrair novos empréstimos para amortização e remuneração da dívida passada. Isso fez com que os governos aprofundassem nas políticas econômicas com viés contracionista, cabendo enfatizar aqui o aumento dos impostos como fonte de receita para pagamento do encargo da dívida.

O crescimento da dívida pública tem garantido com eficiência apenas a alta lucratividade para o capital financeiro; ela gerou provisória e contraditoriamente uma contratendência a queda da taxa de lucro. Aliás, esta se transformou num elemento do processo de financeirização. Os títulos são elementos seguros de valorização do capital na forma financeira. Consequentemente, o capital vai exigindo cada vez mais do Estado políticas de liberalização e desregulamentação dos mercados, sobretudo dos mercados financeiros, para favorecer a especulação e as retiradas estratégicas.

Este fato combinado com o “regime de acumulação financeirizado”, criador de menos emprego, não conseguiu criar as bases para a retomada do crescimento, pelo contrário criou um cenário marcado por desequilíbrios econômicos recorrentes, que colocou em crise os planos nacionais de desenvolvimento, consolidando a tendência à estagnação do sistema capitalista mundial sem uma perspectiva de um novo ciclo de crescimento, somente uma perspectiva sombria de precarização do trabalho, das relações de trabalho e das condições de vida da classe trabalhadora como alternativa para depositar o peso da crise.

(...) o Estado intensificou o seu endividamento e propiciou as condições para a remuneração fictícia do capital monetário excedente, mascarando a tendência à queda na taxa de lucro e a superacumulação de capital. Este, não só subverte a lei do valor, em termos de sua remuneração, como exige que o capital produtivo seja gerido em busca de resultados semelhantes. Com isso, aprofundou a desregulamentação do mercado de trabalho, a flexibilização dos empregos e dos trabalhadores, aumentou a taxa de exploração do trabalho e tornou mais precárias as condições de vida dos trabalhadores. (NAKATANI, 2006, p.14)

A dinâmica da dominância financeira contemporânea centrada no capital especulativo e parasitário aponta para crises financeiras recorrentes, pois a reprodução ampliada do capital na esfera puramente financeira exige continuamente uma punção crescente sobre a mais-valia gerada na esfera produtiva, ou seja, aumento contínuo na taxa de exploração da força de trabalho que encontra limites objetivos determinados pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas. O resultado desse processo é a necessidade imperiosa de desvalorização do capital fictício acumulado cujo desenlace é retardado pela intervenção do Estado que contribui ativamente, através da dívida pública, na manutenção desse capital fictício. (*Ibidem*, *Op. Cit*)

As crises por natureza são desvalorizadoras, mas não têm sido suficientes para adaptação do capital fictício com o capital real, muito por conta da intervenção estatal para evitar tal desvalorização que pode arrastar a economia mundial para uma grave depressão. Esta intervenção estatal além de não ajudar recriar as condições de acumulação capaz de inserir a economia mundial num nova trajetória de crescimento, está estimulando as operações especulativas, potencializando crises futuras mais severas.

Existe uma superacumulação de capital na esfera financeira que exerce o tempo todo pressão sobre a produção de riqueza real, produzida apenas pelo trabalho vivo. Só que essa riqueza não é gerada na mesma velocidade com se inflaciona o capital especulativo gerando crises recorrentes.

Nesse cenário, o endividamento se torna um problema crônico consolidando um ambiente de instabilidade sistêmica. Vejamos as citações a seguir:

O mecanismo do endividamento desta vez está ligado à garantia da alta lucratividade para as finanças, mas, ao mesmo tempo, representa um padrão contraditório que reúne revolução tecnológica, aumento da produtividade, baixo crescimento econômico e elevação da instabilidade. Dentro deste marco, o endividamento se transforma num problema crônico, perpassando os setores público e privado e consolidando, nesta fase do capitalismo, um ambiente de crise recorrente (BALANCO E PINTO, 2005, p.182)

Prosseguindo, eles dizem:

A título de ilustração, constata-se que, na década de 1980, o endividamento público cresce expressivamente nos principais países capitalistas. Os dados mostram que, no Japão a dívida cresce para 72,1% do PIB, na União Europeia alcança 63,0%, enquanto, principalmente, nos EUA a dívida atinge 68,7%. Neste contexto, a dívida pública constitui-se inequivocamente em um elemento fulcral do processo de securitização. E, em virtude da grande liquidez de que são dotados os papéis do governo dos Estados Unidos, demandados tanto por agentes privados estadunidenses, como também por agentes de outros países, cresce exageradamente a participação dos títulos americanos na formação da riqueza financeira. (*Ibidem, Op. Cit.*)

O Estado neoliberal e a dívida pública astronômica implicam custos econômicos e sociais muito grandes. Solucionou por um lado o problema de espaço de acumulação e valorização do capital sobre-excedente, mas ampliou por outro a instabilidade econômica mundial. Vive-se um período de desaceleração ou estagnação do nível de atividade econômica, um pífio crescimento combinado com uma taxa de desemprego relativamente elevada e alto índice de especulação, criando uma conjuntura marcada por sucessivas crises¹³ contagiosas. Portanto, os objetivos básicos anunciados pelo neoliberalismo, a saber estabilização macroeconômica e o crescimento econômico não foram de fatos cumpridos. Eis a contradição fundamental do Estado Neoliberal.

O neoliberalismo é apenas um discurso de que o Estado é ineficiente nos assuntos econômicos para legitimar a passagem de setores rentáveis da mão do Estado para as mãos dos capitais privados, e aí inaugura-se uma onda privatizante, em que se privatiza tudo: a educação, a saúde, a cultura, o crédito, o que significa um aumento real do poder capital para reger as relações de produção e reprodução da vida social. Significa seguir o caminho do abandono dos planos nacionais de desenvolvimento e das políticas sociais. Paulo Nakatani mostra a dificuldade da maioria dos países de promover um desenvolvimento científico-tecnológico de forma que está obrigando muitos retomarem à economia agrário exportadora.

(...) as promessas e previsões dos neoliberais de que seria suficiente seguir a “receita” para obter a estabilidade, o crescimento e a competitividade internacional não se realizaram. Pior ainda, colocou os países em situação de maior instabilidade principalmente com a enorme volatilidade das taxas de crescimento, que alternam anos com taxas relativamente elevadas seguidos de

¹³ As crises têm tido uma aspecto mais financeiro.

taxas muito pequenas ou negativas. A desregulamentação comercial associada à política monetarista não foi suficiente para gerar competitividade no comércio internacional, com algumas exceções. Estas, ao invés de serem obtidas através do desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas, característica dos polos desenvolvidos da economia mundial, tendem a retornar para as vantagens comparativas estáticas, na medida em que não avançam um processo interno de desenvolvimento científico-tecnológico. Mais ainda, a política econômica neoliberal produziu a desindustrialização de parte da estrutura produtiva e avança uma tendência de retorno à uma economia primário-exportadora. (NAKATANI, s/d, p. 8-9)

A pressão criada pelo crescimento da dívida pública, juntamente com a pressão exercida pelos países centrais, pelas instituições multilaterais e pelos grandes credores do Estado sobre as economias nacionais têm direcionado a política fiscal para a obtenção do superávit primário que prejudica o desempenho de uma atividade governamental voltada para um planejamento de médio e longo prazo em matéria de infraestrutura econômica, de enfrentamento de questões como a desigualdade social, de planos de desenvolvimento técnico-científico¹⁴.

Trata-se de um projeto de dominação ideológico do capital, que aborta as políticas de desenvolvimento soberana por parte das nações dependentes. Nesse sentido, vejamos:

Nos dois momentos experimentados pelo capitalismo, a função estatal foi a responsável pela transformação do endividamento em fundamento estrutural da reprodução capitalista, questão que, mais do que nunca, enfatiza quão decisivo o Estado foi e continua sendo para a manutenção da economia capitalista. Contudo, enquanto na primeira fase da onda longa iniciada no pós-Segunda Guerra o endividamento apresentou-se como um fator de inquestionável conteúdo dinâmico para a evolução da acumulação e do desenvolvimento capitalistas em bases virtuosas, no período de inflexão o endividamento assumiu contornos completamente distintos. Mesmo assim, por continuar funcionando de forma estrutural, em um contexto de crise, o endividamento transformou-se em um poderoso mecanismo de controle por parte das nações desenvolvidas sobre as mais atrasadas. Ao mesmo tempo transformou-se em uma barreira praticamente intransponível para exercício de uma política de desenvolvimento soberana por parte das nações dependentes rumo à superação da estagnação e da instabilidade. (BALANCO E PINTO, 2005, 186-7)

Os países são obrigados a colocarem o pagamento da dívida pública como prioridade, aumentando significativamente a dependência e a vulnerabilidade externa. Estes mesmo países são forçados a praticar as políticas de austeridade, restritivas do nível de atividade interna, o que cria um círculo vicioso marcado por turbulência e estagnação, e, de difícil saída. Mas, é a dívida pública que assegura a reprodução do capital nesse contexto de crise. Por meio da dívida pública que se busca amenizar as quebras de países, bancos, empresas envolvidas em apostas especulativas em si nos mercados financeiros. Assim, o Estado e o seu déficit são componentes estruturais do sistema capitalista, assumem um papel muito expressivo nesta fase crítica, entretanto, não sem acirrar as contradições do sistema, e criar dificuldades para um novo ciclo de expansão da econômica mundial.

A situação de prolongada de crises recorrentes que afetam praticamente toda a economia global obriga os Estados abandonarem as políticas de desenvolvimento econômico, em mais umas de suas tentativas de reverter a tendência à queda da taxa de

¹⁴ O desenvolvimento técnico-científico está muito concentrado nos países centrais da ordem capitalista.

lucro. Luta esta que só traz perdas para a classe trabalhadora, pois está é uma lei da qual o capital por mais que tente não consegue escapar, pois a lei do valor imperará enquanto houver o sistema capitalista e sua lógica incessante de conservação e expansão do valor capital.

4. Considerações finais

O Estado e a dívida pública são componentes estruturais do modo de produção capitalista, eles agem sempre a favor da acumulação e da valorização de capital não sem criar ou aprofundar as contradições internas do sistema. Ambos têm tido uma crescente importância no capitalismo desde o século passado, sobretudo, com o atual regime de acumulação financeirizado que exige fortemente a presença do Estado na economia para estabilizá-la diante das instabilidades econômicas recorrentes deste atual padrão de acumulação.

O Estado tem agido bastante como salvaguarda dos capitais privados e esta operação de salvamento alicerça-se principalmente no aumento da dívida pública. Esta dívida tem servido como uma contratência à queda da taxa de lucro, ao fornecer ao capital a possibilidade de valorização na forma de juros neste cenário de trajetória declinante da taxa de lucro. Mas, a contradição é tamanha que a dívida pública se converte num componente da crise recente, pela incapacidade de amortização dado a base real de produção de valor, ampliando a instabilidade sistêmica do atual padrão de acumulação financeirizado. O Estado neoliberal que objetivava resolver o problema da crise aprofundou-a. A economia mundial encontra-se engessada, parece distante uma retomada de um novo ciclo de crescimento, no qual inclui uma nova trajetória de alta da taxa de lucro.

Referências

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDERSON; *et al.* A Trama do Neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, E. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007b.

BALANCO, P. A. F. ; PINTO, Eduardo Costa. Padrões de desenvolvimento, funções estatais e endividamento no capitalismo contemporâneo. *Análise Econômica* (UFRGS), Porto Alegre, v. 44, p. 165-188, 2005.

BORÓN, A. A Sociedade Civil Depois do Dilúvio Neoliberal. In: SADER, E. (Org.). *Pós- neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CARCANHOLO, M. *Dialética do Desenvolvimento Periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica*. *Revista de Economia contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008.

CARCANHOLO, R e NAKATANI, P. *O Capital Especulativo Parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização*. 2006. Disponível em: <<http://rcarcanholo.sites.uol.com.br/Textos/atr9902.pdf2006A>> cesso em: 14 dez. 2010

CARCANHOLO, R e NAKATANI, P. *Capitalismo Especulativo e Alternativas*. S/d. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/1_congresso/72_6a1249550cb0b9476cc5f6a7eb1e825f.pdf> Acesso em: 14 dez. 2010.

CARCANHOLO, R e SABADINI, M. Capital Fictício e Lucros Fictícios. *Revista Soc. Bras. Economia Política*, Rio de Janeiro, nº24, p. 41-65, junho de 2009. Disponível em: <http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista241.pdf> Acesso em: 14 dez. 2010.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. (Coord.). *A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.

CORAZZA, G. *Teoria econômica e Estado: de Quesnay a Keynes*. Porto Alegre, FEE, UFRGS, 1985.

DANTAS, R. A Grande Crise do Capital. *Cadernos de Ética e Filosofia Política* 14, 1/2009, p. 47-72. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/df/cefp/Cefp14/dantas.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2011.

FERNANDES, L. Neoliberalismo e Reestruturação Capitalista. In: SADER, E. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

HARVEY, D. *O Neoliberalismo História e Implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982

MANDEL, E. *A Crise do Capital: Os fatos e sua interpretação marxista*, São Paulo: Ensaio, 1990.

_____. *O capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX & ENGELS. *A Ideologia Alemã*. Tradução de Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Livro III. São Paulo: Abril Cultural, 1983b.

NAKATANI, P. *A Crise do Sistema Capitalista Mundial*. S/d.

NAKATANI, P. O Papel e o Significado da Dívida Pública na Reprodução do Capital. Primer Simposio Internacional sobre deuda pública, auditoria popular y alternativas de ahorro e inversión para los pueblos de America Latina, 2006.

NETTO, J. P. Repensando o Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

NETTO, J.P. RAMALHO, J.R. Movimento Sindical e Política Neoliberal. In: SADER, E. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

RICARDO, D. *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SABADINI, M. *Capital Fictício e Efeitos Sobre o Mundo do Trabalho*. Disponível em: <http://starline.dnsalias.com:8080/abet/arquivos/25_6_2009_15_19_16.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2010.

SANTOS, T. dos. O papel do Estado num mundo globalizado. *Revista de Economia Política*. Rio de Janeiro, n° 2, junho, p. 47-71, 1988.

SAUVIAT, C. Os Fundos de Pensão e os Fundos Mútuos. In: CHESNAIS, F. (Org.) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

SMITH, A. *A Riqueza das Nações*. Editora: Abril Cultura, 1983.

TRINDADE, J. R. B. *Dívida pública e teoria do crédito em Marx: elementos para análise das finanças do Estado capitalista*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – UFPR, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Curitiba, 2006.

Governança corporativa: o caótico poder dos gigantes financeiros

Ladislau Dowbor

Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

E-mail: ldowbor@gmail.com

Revisão em 27 de setembro de 2016

There is a growing fear that the costs of global reach, in terms of regulation and complexity, exceed the potential benefits.

[Há um receio crescente de que os custos do alcance global, em termos de regulação e de complexidade, ultrapassem os potenciais benefícios.]

The Economist, March 7th 2015

Estamos lentamente progredindo na compreensão da complexidade do sistema corporativo que, para o bem ou para o mal, hoje nos rege. De um lado, no plano *intracorporativo*, o gigantismo leva a burocracias inextricáveis, gerando um comportamento caótico e riscos sistêmicos. De outro, os mesmos gigantes estão se dotando de estruturas de articulação *intercorporativas* que muito se assemelham a governos no sentido de exercício de poder político direto. O que aqui vemos é uma articulação duplamente preocupante, tanto *inter* como *intra* empresarial. Entender este mundo de gigantes é hoje vital. Constituem a dinâmica estruturante mais poderosa na sociedade global moderna.

Quando na capa do *Economist* aparece o nome da empresa Black Rock e o seu faturamento de 14 trilhões de dólares, quase equivalente ao PIB dos Estados Unidos, temos de reajustar os nossos conceitos. É realmente o Estado que se tornou um gigante sem controle? O que muda quando corporações se tornam mais gigantescas do os Estados? Fechando o ano de 2015, *The Observer* constata que “tomadas de controle, essencialmente originadas nos Estados Unidos ou no extremo oriente, quebraram recordes em termos de valor de negócios realizados, atingindo um valor total de US\$4,6 trilhões no início de dezembro. De acordo com os dados do *Dealogic*, houve nove negócios de mais de US\$50 bilhões cada em 2015, cinco mais que em 2014”. (*Observer*, 28/12/2015). A fusão da Bayer e da Monsanto, para dar um exemplo, gera um imenso poder sem contrapesos no universo da agricultura mundial.

Não há como escapar de uma conclusão básica: com tantos anos de concentração corporativa e através de fusões e incorporações, criaram-se gigantes com grande poder de controle, mas pelo próprio gigantismo internamente descontrolados. As medidas de regulação pós-2008, como a Lei Dodd-Frank, pouco trouxeram de novo, mas o impacto mundial da crise estimulou sim o lançamento de uma série de estudos sobre as dinâmicas. Estamos começando a compreender os mecanismos e a lógica de funcionamento dos gigantes corporativos e da nova configuração geopolítica e geoeconômica.

Nos últimos anos tivemos a primeira pesquisa de fundo sobre a rede mundial de controle corporativo, pelo Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica, que identificou os 147 grupos que controlam 40% do sistema corporativo mundial, sendo 75% deles bancos. Temos hoje uma visão mais clara sobre os *traders*, 16 grupos que controlam a quase totalidade do comércio de commodities no planeta, com raras exceções sediados

na Suíça, e responsáveis pelas dramáticas variações de preços de produtos básicos de toda a economia mundial, como grãos, minerais metálicos e não metálicos, e energia. O TJN (Tax Justice Network), o ICIJ (consórcio mundial de jornalismo investigativo) e o próprio Economist pela primeira vez jogam um pouco de luz sobre os paraísos fiscais e as transferências internacionais ilícitas ou ilegais, identificando por exemplo cerca de 520 bilhões de dólares de fonte brasileira (um estoque equivalente a cerca de um terço do nosso PIB) e os mais de 20 trilhões em nível mundial (para um PIB global de 73 trilhões em 2012). O GFI (Global Financial Integrity) nos traz os dados sobre as fraudes internacionais em notas fiscais (*misinvoicing*, ou *transfer pricing*), que custam ao Brasil cerca de 2% do seu PIB a cada ano, e cerca de 60 bilhões de dólares anuais na África.

O Crédit Suisse, que entende tudo de fortunas pois ajuda a administrá-las, choca o planeta com estes números simples: 62 famílias têm um patrimônio igual ao da metade mais pobre da população mundial, resultado direto dos mecanismos financeiros, e o 1% mais rico controla mais da metade da riqueza mundial. Com estes e outros estudos, gradualmente está se levantando o véu sobre o gigante descontrolado que nos controla. Chegamos cada vez mais perto de entender não só a teoria geral da financeirização, mas sim as engrenagens do seu funcionamento, com nomes e valores. Se nos tempos de Marx a mais-valia se extraía empresa por empresa, hoje esta mais valia se extrai por meio de mecanismos globais, acima inclusive do poder regulador dos Estados.

Numerosos estudos teóricos, em particular de François Chesnais, já tinham delineado a dinâmica. Vale aqui mencionar o trabalho precursor desta nova geração de estudos por parte de David Korten, com o seu já clássico *When Corporations Rule the World*, de 1995, bem como o documentário *The Corporation*. Outros documentários seguiram, como *Inside Job*, *The Four Horsemen*, ou ainda filmes de ficção como *Le Capital*, filmes onde a única ficção está nos personagens, sabendo-se que frequentemente recorrer à ficção é a única forma de se aproximar da realidade. Com estes e outros esforços, amplia-se gradualmente a consciência mais ampla sobre o que está acontecendo. O trabalho do Piketty, *O capital no século XXI*, teve tanto impacto não só pela qualidade literária e científica, mas por desvendar as engrenagens do caos organizado que nos rege: estamos enfrentando uma nova lógica política, econômica e cultural.

Como se trata, e de longe, da principal dinâmica que desequilibra o planeta, vale a pena sistematizar o que as pesquisas recentes estão mostrando, pois se algum proveito a crise de 2008 teve, foi de lançar um pouco de luz sobre os mecanismos. Muitas coisas começam a se tornar mais claras. Aqui nos interessam em particular três estudos que contribuem muito para a compreensão tanto do poder como do caos gerado por corporações que engolem o que passa pela frente, e terminam manejando universos econômicos e políticos muito mais amplos do que a sua capacidade real de gestão e controle.

A crise de controle intra-corporativo

Um estudo particularmente interessante é *The Intrafirm Complexity of Systemically Important Financial Institutions*, pesquisa interuniversitária dos Estados Unidos e outros países, coordenada por Lumsdaine e outros, centrada no conceito de ‘hierarquias de controle’ dos 28 gigantes planetários, as famosas corporações classificadas como “sistemicamente importantes”. Trata-se de instituições “cuja falência desordenada, por causa das suas dimensões, da sua complexidade e interconexões sistêmicas, causaria transtornos (*disruptions*) significativos ao sistema financeiro mais amplo e às atividades econômicas”. (Lumsdaine, 1) Os pesquisadores se debruçaram essencialmente no processo decisório interno destas galáxias econômicas, em particular

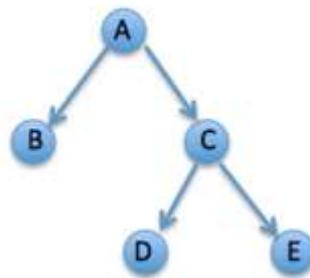
a hierarquia de controle: “*The control hierarchy is a network representation of the institution and its subsidiaries.*” (Lumsdaine, 1)

A pesquisa fundamental sobre a rede mundial de controle corporativo que vimos acima, elaborada pelo Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica, mostrou o poder da rede entre corporações, e veremos mais abaixo a pesquisa de François Morin sobre o tema. O que aqui se estuda é o universo extremamente complexo que cada corporação constitui em si, na medida em que uma empresa do setor alimentar pode por exemplo comprar uma mineradora e dezenas de outras empresas dos mais variados setores simplesmente porque são fonte de lucro, sem ter nenhuma expertise particular nas atividades em que investem. Isto nos leva ao conceito de ‘*Intraconnectedness of a firm*’, outro conceito chave na metodologia adotada. (Lumsdaine, 2) “A nossa abordagem é inovadora por utilizar a estrutura em rede interna da hierarquia de controle. Ao fazê-lo, sublinhamos portanto a importância de se considerar a complexidade intra-empresarial, em complemento à complexidade inter-empresarial mais frequentemente estudada.” (Lumsdaine, 3)

De que tamanhos estamos falando? As 29 corporações financeiras classificadas no SIFI (*Systemically Important Financial Institutions*) trabalham cada uma com um capital consolidado médio (*consolidated assets*) da ordem de \$1.82 trilhões para os bancos e \$0,61 trilhões para as seguradoras analisadas. Para efeitos de comparação lembremos que o PIB norte-americano é da ordem de 15 trilhões de dólares, o PIB do Brasil, 7ª potência mundial, da ordem de \$1,6 trilhões. Mais explícito ainda é lembrar que de acordo com os dados de Jen Martens, o sistema das Nações Unidas dispõe de 40 bilhões dólares anuais para o conjunto das suas atividades, o que por sua vez representa apenas 2,3% das despesas militares mundiais. (GPF, 2015)

Na ausência de governo mundial, e com a fragmentação da capacidade pública entre 193 nações, qualquer regulação ou ordenamento do que acontece no planeta parece estar fora do nosso alcance, o que abre espaço para o vale-tudo mundial: são trilhões de dólares em mãos de grupos privados que tem como campo de ação o planeta, enquanto as capacidades de regulação mundial mal engatinham. O poder mundial realmente existente está em grande parte na mão de gigantes que ninguém elegeu, e sobre os quais há cada vez menos controle.

Como são administradas estas instituições tem portanto enorme importância. No conjunto manejam algo como 50 trilhões de dólares, equivalentes à totalidade das dívidas públicas do planeta. Não sabemos muito bem o que fazem, pois sequer uma taxa mínima sobre as transações que permitisse mapear os fluxos é aceita, mas também descobrimos, nesta pesquisa, a que ponto as pessoas no topo das pirâmides corporativas estão limitadas na compreensão do que está sendo acontecendo na própria casa, pelo próprio gigantismo, dispersão e diversidade de atividades.

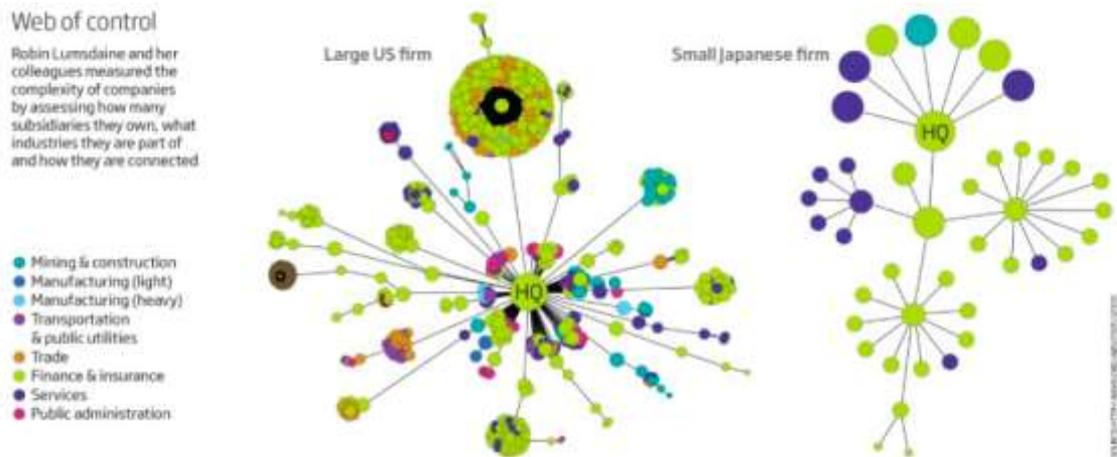


A imagem da árvore abaixo ajuda a entender a lógica da pesquisa. Numa corporação dada, a empresa marcada como A representa a raiz do grupo, que controla duas subsidiárias B e C, sendo que a subsidiária C controla por sua vez as subsidiárias D e E. Estas duas, como não controlam outras empresas, são aqui chamadas de “folhas”, a extremidade externa da árvore. As subsidiárias B e C são chamadas de “filhotes” relativamente a A, que é empresa “mãe”. Esta estrutura é regular, com cada unidade controlando duas abaixo, e tem uma profundidade “dois”, distância de A para os nodos B e C. Assim podemos ter uma estrutura com mais ou menos profundidade, mais ou menos “folhas” dispersas, e mais ou menos controles cruzados ou sobrepostos, o que é muito frequente. (Lumsdaine, 27)

Para se ter uma ideia da complexidade, “o número de nodos numa árvore varia de 330 a 12.752, enquanto o número de países distintos e de códigos SIC (Standard Industrial Classification) varia de 23 a 86 e de 27 a 164 respectivamente”. (Lumsdaine, 10) Ou seja, trata-se de corporações que controlam milhares de empresas, em dezenas de países e ultrapassando frequentemente a centena de setores de atividade econômica. São galáxias com capacidade extremamente limitada de acompanhamento, o que por sua vez leva a que o resultado financeiro seja o único critério acompanhado, por exemplo, a partir da empresa “mãe” situada nos Estados Unidos ou na Suíça.

Enfrentam assim um problema de governança, fraudes, corrupção e desorganização de dar inveja a qualquer setor público, o que está evidenciado no fato de praticamente todas elas estarem pagando bilhões de dólares de multas por atividades ilegais em grande escala. Muitas desculpas por parte dos encarregados do comando destas corporações, de que “não sabiam” das fraudes, podem constituir desculpas, mas mais preocupante ainda é o fato que é perfeitamente possível que realmente não saibam o que acontece no gigante que teoricamente dirigem. Temos todo o peso do gigantismo burocrático sem sequer o controle político mínimo que uma democracia permite.

Aqui, nas 29 grandes instituições sistemicamente significativas, estamos falando por exemplo de uma profundidade de mais de 7 níveis hierárquicos: “Ademais, 11 firmas agora têm mais de sete níveis enquanto apenas dois anos antes nenhuma delas tinha. No conjunto das empresas da amostra, em 2013 cerca de 25% dos nodos estavam em nível mais profundo do que o terceiro. Assim, do ponto de vista da supervisão consolidada, os desafios associados com a avaliação (*assessing*) destas firmas aumentaram dramaticamente, com muitas entidades na organização ficando muito mais distanciadas da empresa mãe. (Lumsdaine, 11) Em outros termos, os gigantes corporativos financeiros estão se tornando mais centralizados e burocráticos: “O grau crescente de profundidade é uma indicação de um deslocamento no sentido de uma estrutura organizacional mais burocrática” (*The increased degree depth is an indication of a shift toward a more bureaucratic organizational structure*). (Lumsdaine, 14)



Fonte: Jacob Aron - *Capitalism's hidden web of power*, New Scientist, 23 May 2015

O que vemos na imagem acima, é a imensa complexidade do sistema de governança corporativa. Como clientes e simples mortais, só vemos a unidade na ponta, no cartão de crédito que temos nas mãos ou no produto que vemos numa gôndola de supermercado. O produto nos parece razoavelmente simples, mas escapa-nos o gigantesco emaranhado burocrático e descontrole que se verificam no conjunto. Além do mais, o número de setores controlados (manufatura, mineração, comércio, finanças e seguros, administração pública etc, entre 27 e 164 como vimos acima) num só grupo é espantoso.

Considere-se uma imagem piramidal do processo decisório corporativo: “Uma instituição que concentra o seu processo decisório apenas em alguns gestores *senior* que ficam por sua vez responsáveis por amplas porções da firma precisaria ter uma maior proporção de nodos em níveis mais baixos da árvore. Uma árvore difusa deste tipo pode igualmente ser encontrada em organizações que experimentaram um crescimento por aquisições significativo, tal como é o caso de instituições financeiras na década que precedeu a crise financeira recente, em que a árvore de uma organização complexa adquirida pode ter sido conectada à árvore da “mãe” em algum lugar abaixo do nível mais alto, criando uma estrutura hierárquica de grande profundidade (uma estrutura ‘burocrática’).” (Lumsdaine, 10) Estamos aqui no centro do problema da burocratização estrutural, que permeia todo o processo decisório dentro de uma corporação.

Quando aparecem escândalos como da VW com a enganação sistêmica da população e dos governos, da Enron, do HSBC, da GSK, do Barclays, da Goldman&Sachs, dos grandes grupos farmacêuticos (o *Big Pharma*) ou ainda iniciativas de impacto planetário como a batalha da Halliburton para estimular a invasão do Iraque, isto sem falar das décadas de luta dos grupos do tabaco para negar a relação com o câncer – aqui a lista atinge praticamente todos os grandes grupos corporativos – nos perguntamos naturalmente como são tomadas as decisões. Como não se consegue controlar o uso generalizado de antibióticos como fator que acelera a engorda na cadeia da carne, ainda que esteja comprovada a multiplicação de bactérias resistentes e outras disfunções digestivas? Em artigo intitulado “a América corporativa está encontrando ser cada vez mais difícil se manter no lado direito da lei”, o *Economist* constata a existência de 2.163 condenações corporativas desde o ano 2000, e que “o número de condenações e o tamanho das multas tem crescido de forma impressionante durante o período”, isto apenas no âmbito dos processos federais. (*Economist*, 30 de agosto de 2014).

O estudo de Lumsdaine se debruça mais sobre a complexidade administrativa e de controle do que acontece, do que propriamente no tamanho. Os autores lembram que, no quadro dos marcos regulatórios de Basel II, Basel III e da lei Dodd-Frank, “em termos gerais o tamanho é normalmente considerado em termos financeiros (por exemplo dólares), mais do que em termos de traços de estrutura organizacional.” Segundo os autores, ainda que o tamanho da corporação seja evidentemente importante, esta visão é insuficiente. “Apesar da facilidade de implementação, um patamar baseado no tamanho é insatisfatório em vários aspectos, precisamente porque não leva em consideração o nível de complexidade das atividades de negócios da firma.” (Lumsdaine, 15)

Entre a árvore perfeita, em que a corporação opera em um país e em um setor (SIC), recebendo a nota 1, e a complexidade total com nota zero (muitos setores, muitos países, hierarquias complexas), podemos encontrar todas as situações intermediárias, e classificam-se assim as firmas em termos de número de nodos, o número de países, de diversidade de setores e do número de níveis (profundidade) da hierarquia corporativa. (Lumsdaine, 10) Isto permite uma razoável quantificação da complexidade de uma corporação que trabalha em numerosos países, em numerosos setores de atividade, com inúmeras unidades empresariais dispersas, e com crescente número de níveis hierárquicos, e em numerosos e complexos marcos jurídicos diferentes países.

Abaixo temos a lista das firmas analisadas. As que pertencem ao grupo de 29 firmas financeiras sistemicamente importantes (SIFIs) estão assinaladas com asterisco. Algumas firmas não analisadas na pesquisa foram incluídas para manter a lista completa. As tabelas de classificação (que não apresentamos aqui pela dimensão – LD) não identificam as firmas, preservando o anonimato, ainda que uma firma específica tenha facilidade em se reconhecer nos números.

Banks and Insurance Companies

*		
Bank of America (US)	*Royal Bank of	Banca Intesa (IT)
Allianz (DE)	Scotland PLC (GB)	*UniCredit (IT)*
*Citigroup (US) Aviva	Standard Chartered (GB)	*Deutsche Bank AG
(GB)	*Credit Suisse AG (CH)	(DE)
*Goldman Sachs (US)	*UBS AG (CH)	*ING Groep NV (NL)
Axa (FR)	*BNP Paribas SA (FR)	SIFIs not included in
*JP Morgan Chase (US)	*Société Générale SA	the dataset:
Swiss Re (CH)	(FR)	[Wells Fargo (US) *]
Morgan Stanley (US)	BBVA (ES)	[Lloyds (GB)]
Zurich (CH)	*Banco Santander SA	[Banque Populaire
Royal Bank of Canada	(ES)	(FR)*]
(CA)	*Mitsubishi UFJ FG (JP)	[Crédit Agricole (FR)*]
*Barclays PLC (GB)	*Mizuho FG (JP)	[Commerzbank (DE)*]
*HSBC Holdings PLC	Nomura (JP)	[Dexia (BE) *]
(GB)	*Sumitomo Mitsui FG	[Bank of China (CN)*]
	(JP)	[Nordea (SW) *]

O gigantismo corporativo gerou uma inoperância interna preocupante, que explica em boa parte o fato de estarem rigorosamente todas pagando gigantescas multas com condenações que variam deste desrespeito aos direitos humanos a fraudes sistêmicas na

área financeira bem como enganação pura e simples de clientes, como se constata com o Deutsche Bank e outros condenados em 2016.

A dinâmica interna de poder de decisão

De um lado, há o fato que a partir de um certo número de níveis hierárquicos e de complexidade organizacional, no topo se imagina que na base da firma se aplicam as instruções, enquanto na base, na empresa fisicamente produtora de alguma coisa, se imagina que lá em cima, por exemplo numa pequena cidade do interior da Suíça onde formalmente a firma tem sua sede, sabem o que realmente acontece.

Por outro lado, há um processo muito amplo de diluição de responsabilidade. O gigantismo é tal que nunca se sabe realmente quem foi responsável por um determinado crime corporativo. Quando se decretou no Brasil que os sucos de fruta que compramos nos supermercados precisariam ter um mínimo de 15% de “suco de fruta”, as empresas passaram a manter um nível ridículo de fruta e renomearam as caixinhas como “néctar”, termo que não foi categorizado legalmente. Mas buscar as responsabilidades iria levar quem reclame a sucessivos níveis complexos de propriedade e controle da empresa, chegando no topo, em algum país distante onde os advogados da firma dirão que não estão autorizadas a divulgar nomes por sigilo profissional. Não estamos aqui falando apenas no pobre cliente que ficará ouvindo “a sua ligação é muito importante para nós” no telefone, mas de instituições de fiscalização do governo ou de ONGs especializadas.

O fator principal da deformação sistêmica dos gigantes corporativos tem muito a ver com a impotência administrativa. Gestores no topo da pirâmide que têm sob sua responsabilidade milhares de empresas em diversos setores de atividade e em diferentes países passam simplesmente a reduzir os objetivos a um único critério, que é o resultado financeiro. Não só porque esta seja a lógica dominante da empresa, mas porque é o único que conseguem medir. Impõe-se assim a uma distante filial submetida a um quinto ou sexto nível de holdings financeiras a rentabilidade que deverá atingir, e pouco importa o resto. Entre o engenheiro da Samarco que sugere que precisaria ser reforçada a barragem, e a exigência de rentabilidade da Billiton, da Vale, da Valepar e do Bradesco, a relação de força é radicalmente diferente. O que o gestor da Billiton na Austrália, gigante que controla inúmeras mineradoras no mundo, sabe da Samarco?

Os critérios de remuneração e os bônus das diversas diretorias distantes ou intermediárias passam diretamente por este critério de rentabilidade, o que verticaliza a maximização dos resultados financeiros de alto a baixo da pirâmide, gerando um processo ao mesmo tempo coerente e absurdo. O Banco do Brasil, para dar um exemplo, teve uma iniciativa inovadora importante com o Desenvolvimento Regional Sustentável. Os pontos dos gerentes de crédito e das agências, no entanto, continuaram a ser a maximização da captação e minimização de riscos, e nenhum deles iria arriscar a sua remuneração com iniciativas de fomento de pequenas empresas no seu município, aumentando o risco. O objetivo central digere os outros.

E quando são as instituições financeiras que ao fim e ao cabo estão no topo, o resto finalmente não importa muito. Quando uma Volkswagen gera os absurdos que se viu, trata-se apenas de uma prática particularmente divulgada, e veja-se que a identificação da fraude não foi nem por mecanismos internos da firma, nem pelos órgãos de controle do governo, e sim por uma ONG que não tem contas a prestar nem a uns nem a outros. A questão não está apenas nas fraudes, mas sim no fato de serem prática comum e corrente por parte de gente bem remunerada, com formação superior, pessoas que entendem perfeitamente a fraude que praticam, e criam blindagens éticas para dormir em paz. E muitos sentem sim as contradições, mas se veem impotentes dentro do sistema.

Há um vazio a se preencher em termos de pesquisa sobre a governança corporativa, que aqui o estudo mencionado não cobre: são os equilíbrios internos de poder entre a esfera técnica, de pessoas que entendem do produto real que chegará ao consumidor, e a esfera de negócios. Na prática, quem acaba mandando nas corporações é o departamento financeiro, apoiado no poderoso departamento jurídico – autêntico ministério interno – e o departamento de marketing que cuida da imagem. Não se manifesta, e isto é central, o critério da contribuição da corporação para a sociedade.

Um exemplo ajuda. Entre tantos outros, podemos pegar o da GSK, amplamente estudado. Trata-se do sexto grupo farmacêutico do mundo, que está pagando 3 bilhões de dólares de multas por fraudes de diversos tipos em medicamentos. É uma empresa tecnicamente muito competente nas suas dimensões propriamente produtivas, tem excelentes laboratórios e pesquisadores, que foram se multiplicando à medida em que o grupo foi comprando empresas pelo mundo afora. A GSK vendeu *Wellbutrin*, um poderoso antidepressivo, como pílula de emagrecimento, o que é criminoso, vendeu *Avandia* escondendo os resultados das suas pesquisas que mostravam que aumentava riscos cardíacos, ou *Paxil*, um antidepressivo usado para jovens com tendências ao suicídio que na realidade não tinha efeito mais pernicioso do que qualquer placebo, com efeitos desastrosos. A condenação da empresa se deu ao fato de quatro técnicos da empresa terem feito a denúncia, pois os técnicos entendem os absurdos, entendem de medicamentos, enquanto a cúpula entende de negócios. (Time, 2012)

Mas o que nos interessa aqui, é uma empresa especializada em saúde manter uma imensa fraude em diversos produtos e em grande escala, fraude mantida durante anos de sucessivas gestões. No caso, depois da condenação, das manifestações de indignação de usuários enganados e dos artigos na mídia, as ações da empresa subiram, contrariamente ao que se esperaria se a empresa fosse julgada pelas suas contribuições para a saúde. A GSK mostrou que obteve com as fraudes lucros incomparavelmente superiores aos custos do acordo judicial obtido em 2012, e os grandes investidores institucionais, os gigantes da área financeira que detêm o grosso das ações, reagiram positivamente. Em outros termos, a poder financeiro no topo impõe ao grupo os seus critérios de rentabilidade, critérios que são replicados nos diversos níveis da pirâmide corporativa.

Na publicidade, o que veremos são fotos de laboratórios com técnicos de bata branca, quando não uma mãe com um bebê nos braços, com mensagem de segurança e proteção. E como a publicidade faz viver a mídia, que se adapta e pouco informa, o círculo se fecha. Do lado da justiça, a prática hoje generalizada é dos responsáveis não precisarem reconhecer a culpa, é o chamado *settlement*, acordo judicial, neste caso 3 bilhões de dólares. Em 2015 assumiu um novo presidente, por acaso o antigo presidente do escandaloso Royal Bank of Scotland. Não entende nada de farmácia, nem precisa, não é este o negócio.

Com o poder hoje muito mais na mão dos gigantes financeiros do que nas empresas produtoras, passou-se a exigir resultados de rentabilidade financeira que impossibilitam iniciativas, no nível dos técnicos que conhecem os processos produtivos da economia real, de preservar um mínimo de decência profissional e de ética corporativa. Temos assim um caos em termos de coerência com os interesses de desenvolvimento econômico e social, mas um caos muito direcionado e lógico quando se trata de assegurar um fluxo maior de recursos financeiros para o topo da hierarquia.

O oligopólio sistêmico financeiro

François Morin, ex-conselheiro da Banque de France, autor de uma dezena de livros sobre a organização dos sistemas financeiros, entende realmente do assunto.

Escreveu um pequeno livro que é uma pérola, em termos de descrição de como funciona o oligopólio destes gigantes financeiros do planeta. Extremamente claro e didático, com tabelas simples, explicita os mecanismos de poder que os grupos utilizam. Enquanto na pesquisa analisada acima, de Lumsdaine e outros, aparece o gigantismo e o problema de articulação interna destas estranhas e novas criaturas financeiras que controlam milhares de empresas das mais variadas áreas e dispersas pelo mundo – novas evidentemente pela escala e pela conectividade eletrônica instantânea – na análise de Morin aparece a organização do sistema *inter*-corporativo, ou seja, como elas se relacionam.

“Atores que adquiriram dimensão mundial, estes bancos se transformaram nos anos 1990 em oligopólio em razão das posições dominantes que ocupavam nos maiores mercados monetários e financeiros. Este oligopólio se transformou por sua vez em ‘oligopólio sistêmico’ quando, a partir de 2005, os bancos que o constituem abusaram das suas posições dominantes, multiplicando acordos fraudulentos. Como se surpreender, nestas condições, que frente a este oligopólio sistêmico, tão novo e tão poderoso, os Estados se tenham visto ultrapassados, ou até se tenham tornado reféns?” (Morin, 115)

Com anos de fusões e aquisições, naturalmente qualquer pessoa informada já podia suspeitar da evolução para oligopólios sistêmicos nas diversas áreas. O que temos de interessante neste estudo é que torna-se visível o detalhe da engrenagem. É uma vez que se percebe o funcionamento, muitas pessoas no mundo passam a se dar conta do quanto é disfuncional um sistema que vive da instabilidade geral e do dreno dos recursos da economia real para a área especulativa. Trata-se de um sistema que ao mesmo tempo provoca a instabilidade que nos prejudica a todos, e se dota de instrumentos políticos de controle que impedem qualquer forma séria de regulação. A instabilidade é o seu habitat natural. E a instabilidade econômica gera naturalmente instabilidade política.

Na análise estão todos: JPMorgan Chase, Bank of America, Citigroup, HSBC, Deutsche Bank, Santander, Goldman Sachs e outros, com um balanço de mais de 50 trilhões de dólares em 2013, quando o PIB mundial era de 73,5 trilhões. A relação com os Estados é particularmente interessante, pois a dívida pública mundial, de 51,8 trilhões, está no mesmo nível do volume de capital controlado pelos 28 grupos financeiros que Morin analisa, também da ordem de 50 trilhões. Os Estados, fruto do endividamento público com gigantes privados, viraram reféns e tornaram-se incapazes de regular este sistema financeiro em favor dos interesses da sociedade: “Face aos Estados fragilizados pelo endividamento, o poder dos grandes atores bancários privados parece escandaloso, em particular se pensarmos que estes últimos estão, no essencial, na origem da crise financeira, logo de uma boa parte do excessivo endividamento atual dos Estados”. (Morin, 36)

Les États face à l'oligopole systémique: la rupture provoquée par la crise de 2007-2008 (en milliers de milliards de dollars)						
	2003	2005	2007	2009	2011	2013
PIB mondial	37,8	46,0	56,2	58,4	70,8	73,5
Dette publique mondiale	23,6	26,4	30,0	37,5	46,3	51,8
Produits dérivés des banques systémiques	197,2	297,7	595,3	603,9	647,8	710,2

Os 28 controlam igualmente os chamados derivativos, essencialmente especulação com variações de mercados futuros: o volume atingido em 2013 é de 710 trilhões de dólares, quase 10 vezes o PIB mundial. Se pensarmos que tantos países

aceitaram de reduzir os investimentos públicos e as políticas sociais, inclusive o Brasil, para satisfazer este pequeno mundo financeiro, não há como não ver a dimensão política que sistema assumiu.

Um aporte particularmente forte do livro é a análise de como este grupo de bancos vai se dotando, a partir de 1995, de instrumentos de articulação, a GFMA (Global Financial Markets Association), o IIF (Institute of International Finance), a ISDA (International Swaps and Derivatives Association), a AFME (Association for Financial Markets in Europe) e o CLS Bank (Continuous Linked Settlement System Bank). Morin apresenta em tabelas como os maiores bancos se distribuem nestas instituições. O IIF, por exemplo, “verdadeira cabeça pensante da finança globalizada e dos maiores bancos internacionais”, constitui hoje um poder político assumido: “O presidente do IIF tem um status oficial, reconhecido, que o habilita a falar em nome dos grandes bancos. Poderíamos dizer que o IIF é o parlamento dos bancos, seu presidente tem quase o papel de chefe de estado. Ele faz parte dos grandes tomadores de decisão mundiais”. (Morin, 61)

Interconnexion entre les banques systémiques:

Liens institutionnels (au 20/10/2014)

	Présence dans les conseils d'administration (CA)				
	GFMA	IIF	ISDA	AFME	CLS Bank
Barclays	X	X	X	X	X
BNP Paribas	X	X	X	X*	X
Citigroup	X	X	X	X	X
Crédit Suisse	X	X	X	X	X
Deutsche Bank	X	X	X	X	X
Goldman Sachs	X	X	X	X	X
HSBC	X	X*	X	X	X
JPMorgan Chase	X*	X	X	X	X
Société Générale	X	X	X*	X	X
UBS	X	X	X	X	X
UniCredit	X	X	X	X	X
Bank of America	X		X	X	X
Bank of New York Mellon	X	X		X	
Mitsubishi UFJ FG	X	X			X
Mizuho Bank Ltd	X	X	X		
Morgan Stanley		X	X	X	
Royal Bank of Scotland	X		X	X	
Standard Chartered	X	X	X		
Bank of china	X	X			
BBVA		X		X	
Crédit Agricole	X			X	X
Nordea	X				X
State Street					
ING	X				
Well Fargo	X				
Sumitomo Mitsui					
Nombre de sièges au CA	22	18	17	17	15
Autres banques	8	16	5	5	9

Total général de sièges au CA	30	34	22	22	24
--------------------------------------	----	----	----	----	----

* Président du conseil d'administration.

GFMA: Global Financial Markets Association.

IIF: Institute of International Finance.

ISDA: International Swaps and Derivatives Association.

AFME: Association for Financial Markets in Europe.

CLS Bank: Continuous Linked Settlement System Bank.

A tabela acima, numa leitura vertical, indica como os bancos sistêmicos estão presentes, como pessoas jurídicas, nos conselhos de administração de cada uma das cinco instituições do setor. Na leitura horizontal, mostra como certas instituições, as maiores, são mais interconectadas que as outras. A China aparece com o Bank of China, mas no conjunto a quase totalidade é de bancos ocidentais, com forte dominância americana, e muita presença dos principais países europeus. Aqui, há poucas dúvidas da tendência geral: os gigantes financeiros mundiais estão se dotando de instrumentos de controle político. Os volumes de recursos são no conjunto superiores aos dos que os sistemas públicos administram. E hoje, controlam também o essencial da mídia, e com isto a opinião pública. Crescentemente, penetram nos espaços que lhes abre o judiciário, que deveria ser o último bastião de proteção da igualdade perante a lei. (Dowbor, *Captura...*2016)

Os paraísos fiscais

Os gigantes financeiros planetários estão portanto se organizando, buscando em particular transformar o seu poder financeiro em poder político organizado. No nível interno de um país tal dinâmica seria considerada ilegal, infringindo as leis sobre trustes e cartéis. Mas esta nova arquitetura de poder depende vitalmente do autêntico vácuo jurídico no qual se movem: as jurisdições e os bancos centrais se aplicam a esferas nacionais, enquanto o oligopólio sistêmico financeiro se move no espaço planetário, com sólidas raízes nacionais, em particular nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, mas com uma extraterritorialidade de fato que lhe abre a rede de paraísos fiscais, objeto de excelente análise de Nicholas Shaxson, em livro que Jeffrey Sachs qualifica de “*an utterly superb book*”.

Estamos acostumados a ler denúncias sobre os paraísos fiscais, mas a realidade é que apenas muito recentemente começamos a nos dar conta do papel central que jogam na economia mundial, na medida em que não se trata de “ilhas” no sentido econômico, mas de uma rede sistêmica de territórios que escapam das jurisdições nacionais, permitindo assim que o conjunto dos grandes fluxos financeiros mundiais fuja das suas obrigações fiscais, escondendo as origens dos recursos, ou mascarando o seu destino.

Todos os grandes grupos financeiros mundiais, e os maiores grupos econômicos em geral, estão hoje dotados de filiais (ou matrizes) em paraísos fiscais. Os paraísos fiscais não constituem um território apenas, mas uma dimensão de praticamente todas as atividades econômicas dos gigantes corporativos, formando um tipo de gigantesca câmara mundial de compensações, onde os diversos fluxos financeiros entram na zona de segredo, de imposto zero ou equivalente, e de liberdade relativamente a qualquer controle efetivo. Os recursos serão reconvertidos em usos diversos, repassados a empresas com diversos nomes e nacionalidades, lavados e formalmente limpos, livres de qualquer pecado. Não é que haja *um* espaço secreto, é que com a fragmentação do fluxo financeiro, que ressurgem em outros lugares e com outros nomes, é o *conjunto* do sistema que se torna opaco: “Se você não pode ver o todo, você não pode entendê-lo. A atividade não acontece *em* alguma

jurisdição – acontece *entre* as jurisdições. O ‘outro lugar’ se tornou ‘lugar algum’: um mundo sem regras.”(Shaxson, 28)

Os volumes passaram a ser mais conhecidos desde crise de 2008. Com a pressão das sucessivas reuniões do G20, e os trabalhos técnicos do TJN (Tax Justice Network), do GFI (Global Financial Integrity), do ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists) e do próprio Economist, passamos a ter ordens de grandeza: são cifras da ordem de 21 a 32 trilhões de dólares em paraísos fiscais, para um PIB mundial de 73 trilhões (2013). O Brasil, como vimos, participa com algo como US\$520 bilhões, quase 30% do PIB.

A OCDE aprovou em 2015 um primeiro programa de contenção dos drenos e do caos financeiro mundial gerado, o BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), mais uma das múltiplas tentativas de se criar um marco legal para conter o caos planetário gerado. Mas na base está um problema central: o sistema financeiro é planetário, enquanto as leis são nacionais, e não há governo mundial. E o peso político dos gigantes financeiros é suficiente para dobrar as tentativas de regulação por parte de governos específicos.

O sistema impacta diretamente os processos produtivos: “Keynes entendeu a tensão básica entre a democracia e os fluxos livres de capital. Se um país tentar reduzir as taxas de juros, digamos, para estimular as indústrias locais em dificuldades, é provável o capital vazar para o exterior na busca de uma remuneração mais elevada, frustrando o seu intento”.(Shaxson, 56) Quando além disto se pode ganhar mais aplicando em produtos financeiros, e ainda por cima deixar de pagar impostos, qualquer política econômica de uma nação se torna pouco realista. Assim “o sistema offshore cresceu com metástases em todo o globo, e surgiu um poderoso exército de advogados, contadores e banqueiros para fazer o sistema funcionar...Na realidade o sistema raramente acrescentava algum valor, mas pelo contrário estava redistribuindo a riqueza para cima e os riscos para baixo, e criando uma nova estufa global para o crime”. (Shaxson,130)

A questão dos impostos é central, e apresentada em detalhe. O mecanismo fiscal do offshore é apresentado a partir de um relatório de 2009 elaborado pelo FMI: trata-se “do velho truque dos preços de transferência: os lucros são *offshore*, onde escapam dos impostos, e os custos (o pagamento de juros) são *onshore*, onde são deduzidos dos impostos”.(Shaxson, 216) A conexão com a crise financeira mundial é direta. “Não é coincidência que tantos dos envolvidos em tramóias financeiras, como Enron, ou o império fraudulento de Bernie Madoff, ou o Stanford Bank de Sir Allen Stanford, ou Lehman Brothers, ou AIG, estivessem tão profundamente entrincheirados em *offshore*.”(Shaxson, 218)

A apropriação do sistema jurídico

A maior parte das atividades é legal. A grande corrupção, como já apresentamos em outro trabalho (L. Dowbor, *Os estranhos caminhos do nosso dinheiro*, 2014), gera a sua própria legalidade, o que passa pela apropriação da política, processo que Shaxson qualifica de “captura do Estado”: Não é ilegal ter uma conta nas ilhas Cayman, onde a legalidade e o segredo são completos: é “um lugar que busca atrair dinheiro oferecendo facilidades politicamente estáveis para ajudar pessoas ou entidades a contornar regras, leis e regulamentações de outras jurisdições”.(Shaxson, 228)

Trata-se, em grande parte, de corrupção sistêmica: “No essencial, a corrupção envolve entendidos (*insiders*) que abusam do bem comum, em segredo e com impunidade, minando as regras e os sistemas que promovem o interesse público, e minando a nossa confiança nestas regras e sistemas. Neste processo, agravam a pobreza e a desigualdade

e entrincheiram os interesses envolvidos e um poder que não presta contas”.(Shaxson, 229)

A base da lei das corporações, das sociedades anônimas, é que o anonimato da propriedade e o direito de serem tratadas como pessoas jurídicas, podendo declarar a sua sede legal onde queiram e qual que seja o local efetivo das suas atividades, teria como contrapeso a transparência das contas. “Na origem, as corporações tinham de cumprir um conjunto de obrigações com as sociedades onde se situavam, e em particular de serem transparentes nos seus negócios e pagar os impostos...O imposto não é um custo para os acionistas, a ser minimizado, mas uma distribuição para os agentes econômicos (*stakeholders*) da empresa: um retorno sobre os investimentos que as sociedades e os seus governos fizeram em infraestruturas, educação, segurança e outros requisitos básicos de toda atividade corporativa”.(Shaxson, 228)

Nesta pesquisa, Shaxson não elaborou um panfleto contra os paraísos fiscais, e sim desmontou os mecanismos da finança internacional que neles se apoiam, oferecendo uma ferramenta para entender o caos mundial que nos deixa cada vez mais perplexos. O mecanismo nos atinge a todos, na injustiça dos impostos, mas também no prosaico cotidiano: “A construção de monopólios secretos por meio da opacidade offshore parece penetrar amplamente em certos setores e ajuda muito a explicar porque, por exemplo, as contas dos nossos celulares são tão elevadas em certos países em desenvolvimento”. (Shaxson, 148) Os impactos são sistêmicos: “As propinas contaminam e corrompem governos, e os paraísos fiscais contaminam e corrompem o sistema financeiro global”.(Shaxson, 229)

A realidade é que criou-se um sistema que torna inviável qualquer controle jurídico e penal da criminalidade bancária. Praticamente todos os grandes grupos estão com dezenas de condenações por fraudes dos mais diversos tipos, mas em praticamente nenhum caso houve sequelas judiciais como condenação pessoal dos responsáveis. O sistema criado envolve uma multa, acordo judicial (*settlement*) que libera a corporação, mediante pagamento, do reconhecimento de culpa. Basta a empresa fazer, enquanto pratica a ilegalidade, uma provisão financeira para enfrentar os prováveis custos do acordo judicial. Para dar alguns exemplos, o Deutsche Bank está pagando uma multa de 2,6 bilhões de dólares em 2015, e negociando uma multa de 14 bilhões em 2016. O Crédit Suisse está pagando 2,5 bilhões por condenação em 2014 e assim por diante, envolvendo todos os gigantes corporativos. Um exercício de sistematização da criminalidade financeira pode ser encontrado no site *Corporate Research Project*, que apresenta as condenações e acordos agrupados por empresa.

Em geral quando condenadas a pagar as multas (sem reconhecimento de culpa), as corporações realizam um grande espetáculo de mudança de algumas cabeças no topo da corporação, com o inevitável anúncio de que houve erros, mas que a empresa é saudável, e que as distorções serão corrigidas. Os responsáveis não só saem livres, como munidas dos bônus legalmente cabíveis já que não houve exigência de reconhecimento de culpa. Confrontar as condenações com as imagens dos filmes corporativos de recrutamento de jovens para atuarem nos respectivos grupos, anunciando os elevados valores éticos e vitalidade econômica, com o elenco da criminalidade corporativa, é um exercício deprimente mas instrutivo. (BBC, 2015)

A dimensão jurídica está em plena evolução, já que as corporações estão constituindo um judiciário paralelo que lhes permita processar os Estados. As corporações internacionais estão ampliando radicalmente os seus instrumentos jurídicos de poder político. Nas palavras de Luís Parada, um advogado de governos em litígio com grupos mundiais privados, “a questão finalmente é de saber se um investidor estrangeiro pode

forçar um governo a mudar as suas leis para agradar ao investidor, em vez de o investidor se adequar às leis que existem no país.”

Hoje as corporações dispõem do seu próprio aparato jurídico, como o *International Centre for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID) e instituições semelhantes em Londres, Paris, Hong Kong e outros. Tipicamente, irão atacar um país por lhes impor regras ambientais ou sociais que julgam desfavoráveis, e processá-lo por lucros que poderiam ter tido. O amplo artigo publicado no *The Guardian* apresenta este novo campo de relações internacionais que estão se expandindo e transformando as regras do jogo. Os autores qualificam esta tendência de “um obscuro mas crescentemente poderoso campo do direito internacional” (*an obscure but increasingly powerful field of international law*).

Não cabe no presente artigo, mas a disputa jurídica constitui uma dimensão essencial dos tratados TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) na esfera do Atlântico e TPP (*Trans-Pacific Partnership*) na esfera do Pacífico, ao amarrar um conjunto de países em regras transnacionais em que os Estados nacionais perderão a capacidade de regular questões ambientais, sociais e econômicas, e muito particularmente, as próprias corporações. Pelo contrário, serão as próprias corporações a impor-lhes, e a nós todos, as suas leis.

A crise de responsabilidade

Quem é responsável? A busca de culpados simplesmente não ajuda, quando o problema é de cultura corporativa geral, quando qualquer executivo é simplesmente levado a se comportar como os outros, já que o problema é sistêmico, de governança corporativa. Com o gigantismo alcançado, e a conseqüente diluição das responsabilidades, o terreno já não é propício a qualquer comportamento que não seja simplesmente oportunista. Acrescente-se a opacidade geral que resulta do fato dos fluxos financeiros passarem pelo túnel de invisibilidade que constituem os paraísos fiscais, onde são embaralhados e tornados irreconhecíveis, tornando inoperante qualquer tentativa de controle público, e temos um terreno fértil em desvios generalizados.

Criou-se um grande distanciamento entre a empresa que produz efetivamente um alimento, por exemplo, e os diversos níveis de “holdings” a que pertence, além dos investidores institucionais como fundos de pensão e outros, que pouco se interessam se existem ou não agrotóxicos nos produtos vendidos, por exemplo, pois acompanham apenas o rendimento do “mix” de ações da sua carteira de aplicações. Com tal grau de concentração, hierarquização, burocratização e gigantismo, os grupos econômicos ditos “sistemicamente significativos” são simplesmente ingovernáveis, tropeçando de processo em processo, de crise em crise, tendo como único denominador comum de racionalidade a maximização dos resultados financeiros. Na visão de Joseph Stiglitz, trancam-se em objetivos estreitos e de curto prazo, travando a economia.

Um fator muito importante da crise de responsabilidade é o ambiente fechado em que vivem estas corporações. Estão sem dúvida muito presentes na mídia mas é através da publicidade, que visa criar uma imagem positiva do grupo. Ao mesmo tempo travam qualquer iniciativa da mídia buscar divulgar o que acontece nas empresas. A rigorosa proibição dos empregados divulgarem o que se passa no interior do grupo, inclusive depois de dele saírem, a justificativa do segredo sobre os processos tecnológicos, a perseguição que sofrem os eventuais *whistleblowers* – empregados que denunciam atividades prejudiciais aos consumidores ou ao meio ambiente – tudo isso gera um ambiente fechado sem nenhum controle externo ou transparência. Neste ambiente, fica

extremamente difícil as corporações se sanarem internamente, reduzir as burocracias, sanar as ilegalidades. Não há governança corporativa decente sem transparência.

Esta fratura da cadeia de responsabilidade muda profundamente o mundo dos negócios. De certa maneira, numa empresa de Ermírio de Moraes sabia-se quem era o responsável. Hoje, enfrentamos um departamento jurídico, isto depois de enfrentar o departamento de relações públicas. E descobrimos que há inúmeros níveis hierárquicos e finalmente pouca corda para segurar e puxar. Tudo é fluido, são gigantescos moluscos onde qualquer argumento penetra em meandros intermináveis e se perde no sorriso de um funcionário que diz que não é sua culpa, pois na realidade a culpa está diluída numa massa informe.

O princípio básico que fazia o sistema funcionar era a concorrência. De certa forma, uma empresa tinha de ganhar a confiança do consumidor, responder melhor às suas necessidades, originando uma saudável competição para servir melhor. Neste nível de gigantes corporativos, acordos são mais lucrativos do que guerras, e quando há guerra, é para impor um padrão único, do vencedor, e reforçar a dimensão de oligopólio. O sistema financeiro, que hoje mais depeña as famílias e as empresas do que as serve, constitui aqui um bom exemplo da deformação sistêmica do conjunto.

As tensões e as guerras entre corporações são reais, por exemplo pela conquista de mercados ou domínio de tecnologias, e neste equilíbrio instável o Estado poderia ter espaço para introduzir mecanismos de contrapesos e regulação. No entanto, quando se trata de proteger o lucro, de manter a opacidade, de reduzir ou anular impostos sobre lucros financeiros, ou ainda de regular os paraísos fiscais, as grandes corporações reagem como um corpo só, através das instituições e representações que vimos acima. E neste caso, os Estados, fragmentados, simplesmente não têm o peso suficiente para enfrentar a ofensiva, por mais nefasta que seja para o desenvolvimento do país e as populações. Gigantes que geram o caos nas suas atividades – mas que se unem e arreganham os dentes quando ameaçadas nos seus privilégios – as corporações criaram simplesmente uma nova realidade política. Estamos cada vez mais perto do que David Korten formulou tão claramente: *When Corporations Rule the World*.

Bibliografia

Aron, Jacob - Capitalism's hidden web of power - *New Scientist*, 23 May 2015
<file:///C:/Users/Ladislau%20Dowbor/Downloads/Unravelling%20capitalism's%20hidden%20networks%20of%20power%20%20New%20Scientist.pdf>

BBC - *Deutsche Bank Reveals Radical Restructuring Plan* - 19 Oct. 2015 -
http://www.bbc.com/news/business-34567868?ocid=global_bbcom_email_19102015_business

Corporate Research Project – *Corporate Rap Sheet* - <http://www.corp-research.org/credit-suisse> (banco de dados de criminalidade corporativa)

Dowbor, Ladislau – *A captura do poder pelo sistema corporativo*, 2016,
<http://dowbor.org/2016/06/a-captura-do-poder-pelo-sistema-corporativo.html/>

Dowbor, Ladislau – *Resgatando o potencial do sistema financeiro no país* – outubro 2015, 39p. - <http://dowbor.org/2015/10/ladislau-dowbor-resgatando-o-potencial-financeiro-do-pais-31p-junho-2015-texto-provisorio-em-construcao-ampliacao-do-artigo-sobre-o-sistema-financeiro-julho-2015-31p.html/>

Dowbor, Ladislau – *Os estranhos caminhos do nosso dinheiro* - Fundação Perseu Abramo, São Paulo 2015 - <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/13-Descaminhos-do-dinheiro-público-16-julho.doc>

Economist – Giants of global finance are in trouble – *The Economist*, March 7th 2015 <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21645807-giants-global-finance-are-trouble-world-pain>

GPF - Global Policy Forum – *Fit for whose purpose?* - New York, Sept. 2015 - https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit_for_whose_purpose_online.pdf

Korten, David – *when corporations run the world* - Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, 1995

Lumsdaine, R. L., D.N. Rockmore, N. Foti, G. Leibon, J.D. Farmer - *The Intrafirm Complexity of Systemically Important Financial Institutions* – 8 May 2015 – artigo completo disponível em <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1505/1505.02305.pdf>

Mattera, Philip – *Crédit Suisse: Corporate Rap sheet* – CRP (Corporate Research Project) - <http://www.corp-research.org/credit-suisse>

Morin, François – *L'hydre mondiale: L'oligopole bancaire* – Lux Editeur, Québec, 2015, 165p. – ISBN 978-2-89596-199-4 - <http://dowbor.org/2015/09/francoismorin-lhydre-mondiale-loligopole-bancaire-lux-editeur-quebec-2015-165p-isbn-978-2-89596-199-4.html/>

Perkins, John – *Confessions of an economic hitman* – Berrett-Koehler, San Francisco, 2004, <http://dowbor.org/2005/01/confessions-of-an-economic-hit-man-confissoes-de-um-agressor-economico-250-p.html/>

Provost, Claire and Matt Kennard – *The obscure legal system that lets corporations sue countries* – The Guardian, June 2015 <http://www.theguardian.com/business/2015/jun/10/obscure-legal-system-lets-corporations-sue-states-ttip-icsid#> = Em português <http://cartamaior.com.br/?/Especial/O-golpe-fiscal-e-o-impeachment-do-Brasil/Assim-funcionam-as-cortes-de-excecao-do-capital/209/34806>

Ruggie, John Gerard – *Just Business: multinational corporations and human rights* – Norton, New York, 2013 - <http://dowbor.org/2013/10/john-gerard-ruggie-just-business-multinational-corporations-and-human-rights-w-w-norton-new-york-ouctober-2013-3p.html/>

Shaxson, Nicholas – *Treasure Islands: uncovering the damage of offshore banking and tax havens* - St. Martin's Press, New York, 2011 - <http://dowbor.org/2015/10/nicholas-shaxson-treasure-islands-uncovering-the-damage-of-offshore-banking-and-tax-havens-st-martins-press-new-york-2011.html/>

Stiglitz, Joseph – *Rewriting the rules of the American economy: an agenda for shared prosperity* – New York, London, W. W. Norton & Company – 2015, 237 p. – ISBN 978-0-393-25405-1 - <http://dowbor.org/2016/09/stiglitz-rewriting-the-rules-of-the-american-economy-an-agenda-for-shared-prosperity-new-york-london-w-w-norton-company-2015-237-p-isbn-978-0-393-25405-1.html/>

Time Magazine – Alexandra Sifferlin – *Breaking down GlaxoSmithKline’s billion dollar wrongdoing* - 5 July 2012, <http://healthland.time.com/2012/07/05/breaking-down-glaxosmithklines-billion-dollar-wrongdoing/> A Wikipedia em inglês traz dados muito atualizados sobre a evolução recente da GSK.

Valor – *Grandes Grupos: 200 maiores com organogramas e participações acionárias* – São Paulo, dezembro de 2014

Vitali, S., J.B Glattfelder e S. Battiston – *The Network, of Global Corporate Control* – Chair of Systems Design, ETH Zurich – corresponding author sbattiston@ethz.ch ; <http://j-node.blogspot.com/2011/10/network-of-global-corporate-control.html> ; ver resenha em <http://dowbor.org/2012/02/a-rede-do-poder-corporativo-mundial-7.html/>

Warren, Elizabeth – *Rigged Justice* - New York Times 29 Jan. 2016. http://www.warren.senate.gov/files/documents/Rigged_Justice_2016.pdf

Anexo

Este anexo apresenta o organograma de um grupo financeiro de tamanho médio: uma imagem ajuda muito a visualizar a amplitude e a complexidade da pirâmide de interesses cruzados. Aqui se trata do BTG Pactual, com receita bruta de cerca de 13 bilhões de reais em 2013, controlando cerca de 150 grupos e empresas, das quais mais de 30 em paraísos fiscais, e operando em áreas tão diferentes como a UOL, indústria farmacêutica, infraestruturas etc. O leque de paraísos fiscais é amplo, com Delaware, Cayman, Bermudas, Gibraltar, Luxemburgo, Suíça e outros. Apresentamos aqui a estrutura do grupo, não que seja diferente de tantos outros, mas porque é preciso ver para crer, e porque neste caso o anuário Valor apresenta organograma. Podia ser outra empresa. Em termos mundiais é um grupo relativamente pequeno, quando os 28 grupos mundiais analisados na primeira parte do nosso artigo controlam entre 300 e 12 mil grupos ou empresas. Nem o organograma caberia neste artigo.

A capacidade de controle público é evidentemente muito limitada, tanto pela amplitude, como pela diversidade de setores e de jurisdições e o fato dos fluxos que passam pelos paraísos fiscais serem simplesmente inacessíveis. Os próprios administradores de organizações deste porte não têm evidentemente como conhecer os problemas técnicos de tantas áreas de atividade. Não são empresários, e muito menos empreendedores. No escalão superior, eles essencialmente fazem política e movimentações financeiras. Quando não se tornam ministros, por notória capacidade demonstrada na área empresarial: são competentes, dirá a mídia.

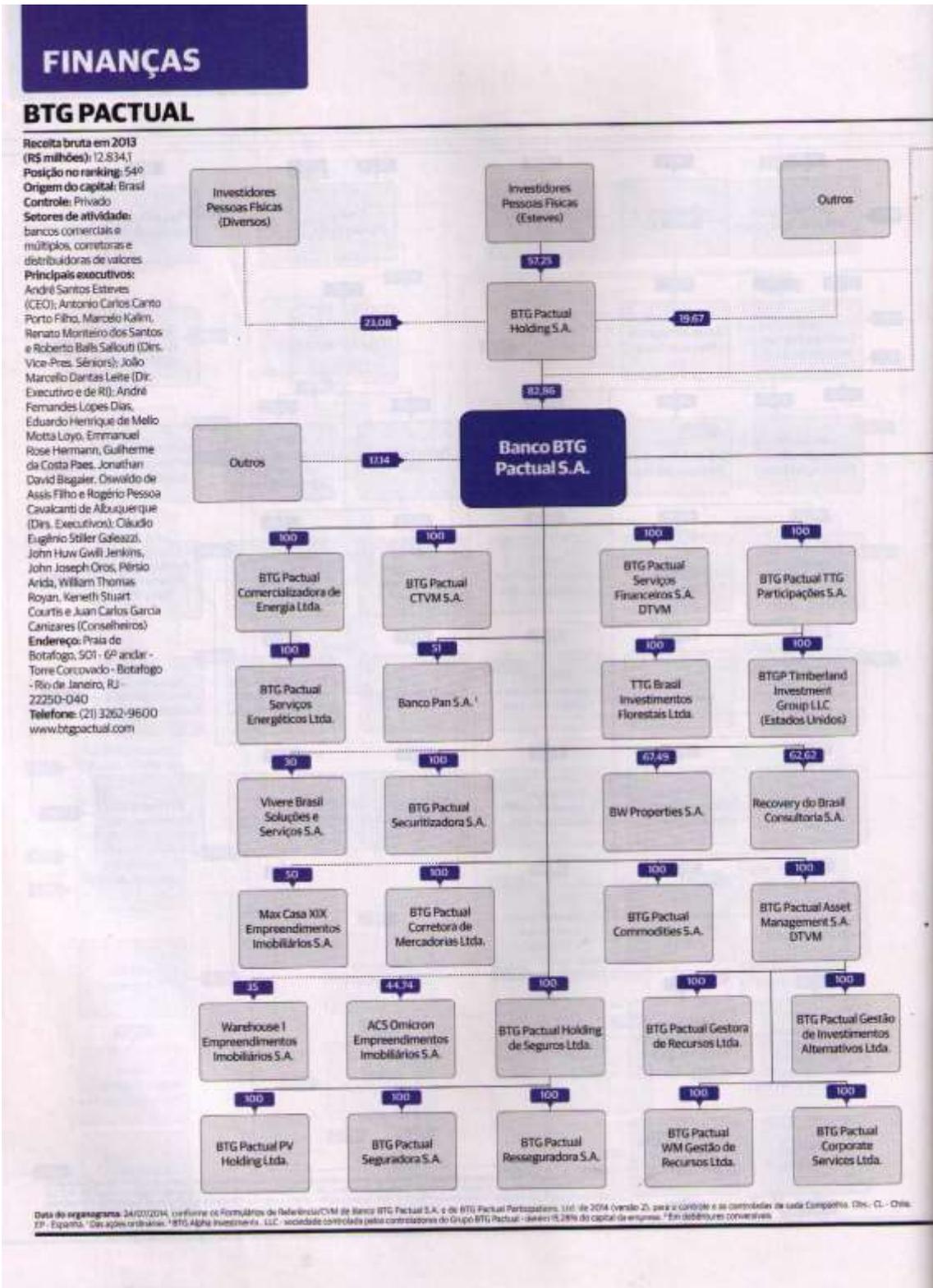
O topo da pirâmide exige níveis elevados de rentabilidade financeira do universo de empresas que controla, o que torna muito pouco factível uma empresa produtiva na ponta, a que efetivamente produz algum bem ou serviço, assegurar responsabilidade ambiental ou social, como se vê no caso da Samarco, controlada pelo gigante mundial de base australiana BHP Billiton e a Vale, esta última controlada pela Valepar, por sua vez controlada por grupos financeiros como o Bradesco. A própria Billiton, gigante mundial da mineração, se concentra essencialmente em compra e venda de empresas, o que pode ser constatado numa simples visita na Wikipédia. Neste universo de gigantes financeiros, o que pode pesar a opinião de um engenheiro que acha que seria conveniente gastar um pouco mais de dinheiro na segurança da barragem?

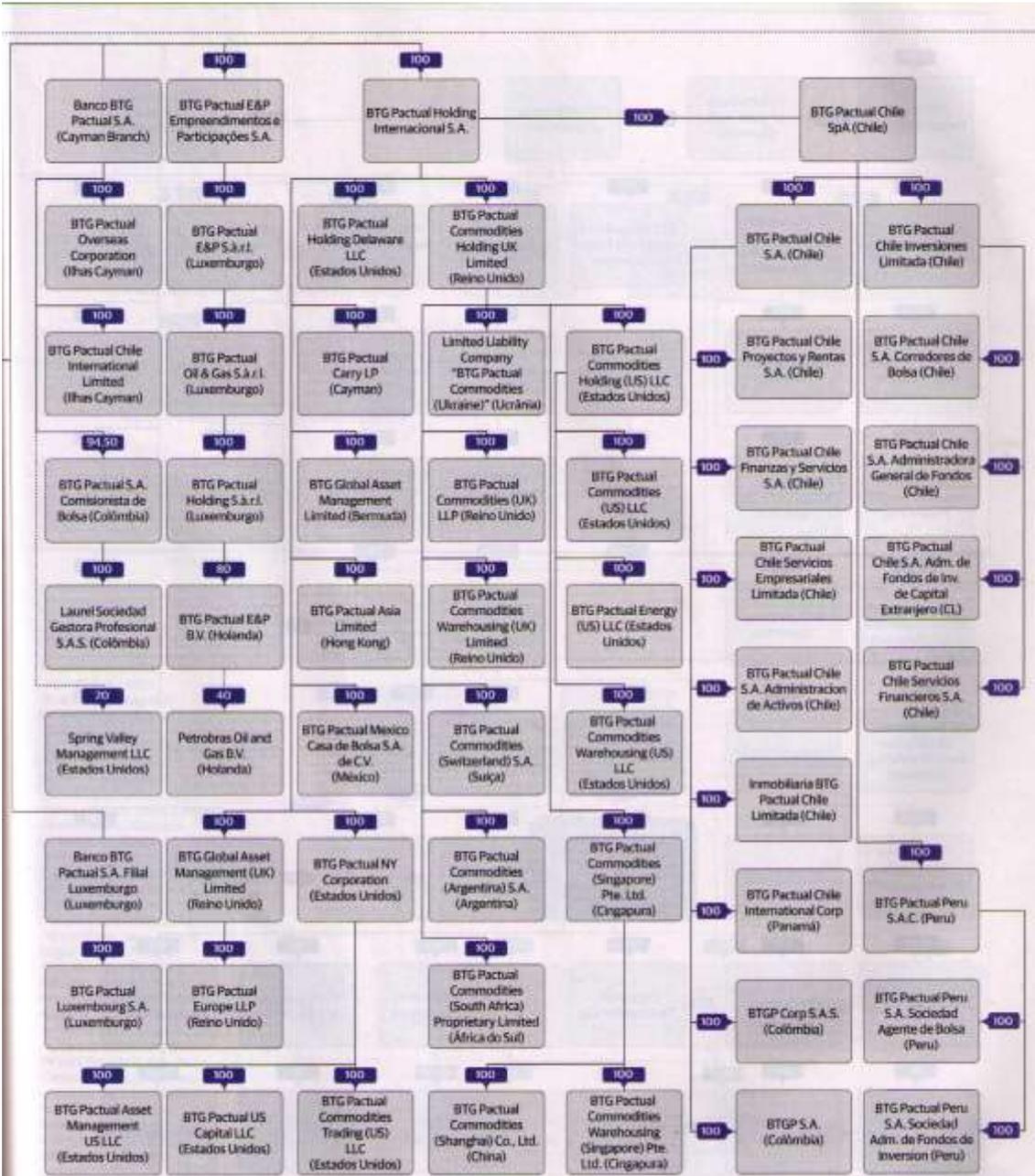
O técnico que denunciou e abriu as contas do gigante HSBC, que financia lavagem de dinheiro de drogas e de armas, além de evasão fiscal, por meio da sua filial na Suíça,

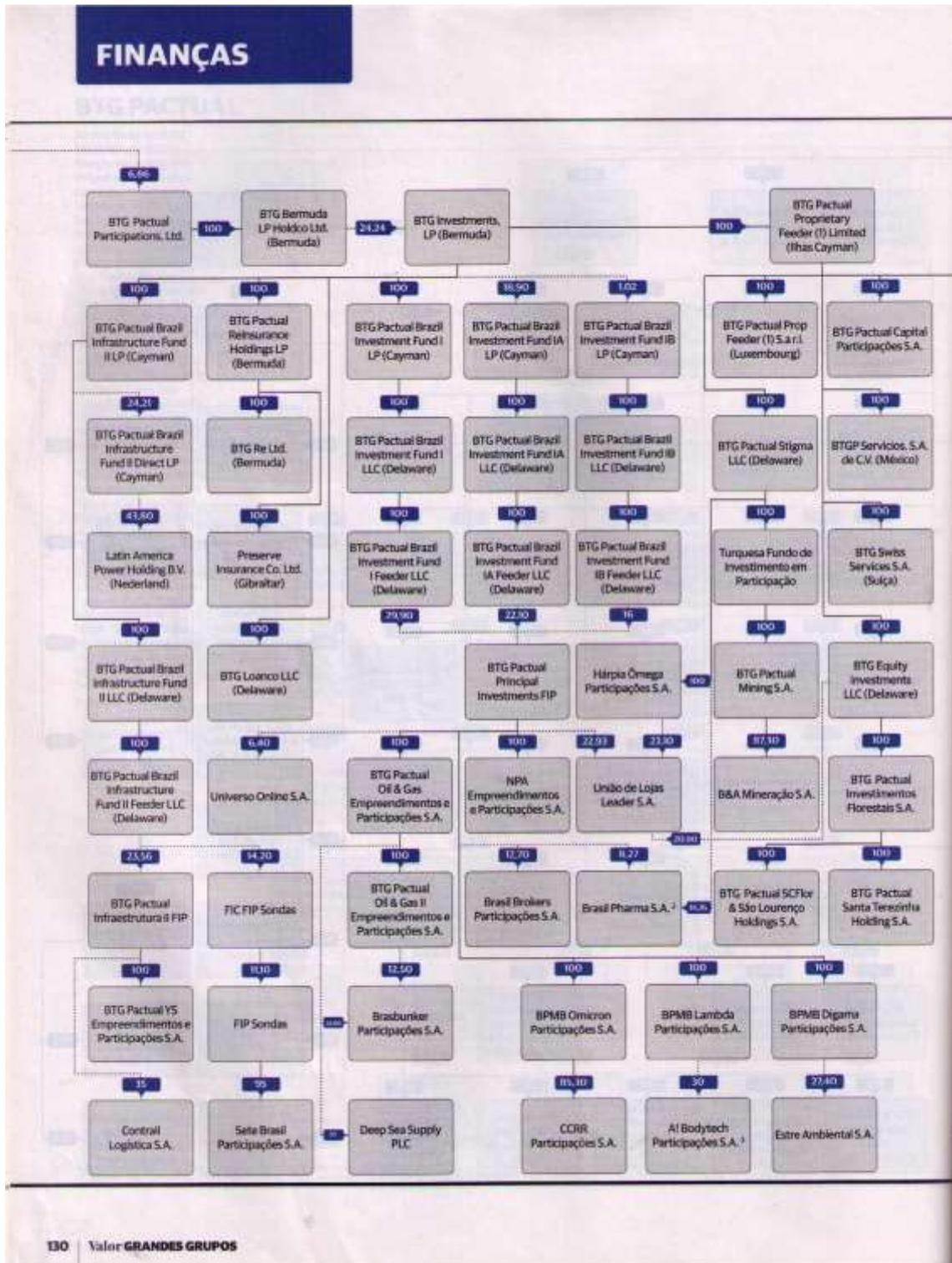
foi condenado em novembro de 2015, por vazamento de informações. O técnico, não os responsáveis da empresa que montaram um sistema criminoso em escala global. A Suíça, como sabemos já desde os escritos de Jean Ziegler, *lava mais branco*.

É essencial entender que as empresas como a Samarco são simples terceirizadas, que executam uma atividade produtiva por encomenda do grupo controlador, dentro de limites extremamente estreitos em termos do que podem fazer com os recursos gerados. Não se trata, e isto vale para o mundo dos grandes grupos em geral, de um empreendedor que tem uma boa ideia, gera atividades produtivas, e eventualmente decide abrir outra empresa, ou até melhorar os impactos sociais e ambientais, pois teria de ter poder de decisão sobre os lucros obtidos. Isto já é passado, ainda que seja o caso de tantas pequenas e médias empresas. Hoje a grande empresa pertence a uma ampla pirâmide financeira, frequentemente com sucessivos níveis superiores nacionais e internacionais, que definem de forma rigorosa o *bottom line*, o quanto deve render, inclusive, no caso da Billiton por exemplo, quanto se deverá destinar a organizações sociais para construir uma boa imagem de sustentabilidade empresarial.

No exemplo abaixo, imagine-se o leitor com o cargo de dirigir este universo, sendo que cada quadradinho representa uma instituição com toda a sua complexidade. Ou ainda, mudando a perspectiva, imagine-se na pele de um órgão do Estado tentando acompanhar as ilegalidades, sendo que grande parte dos fluxos passa por paraísos fiscais inacessíveis. De que governança corporativa estamos falando?









M – C – M' and the End of the 'Transformation Problem'

Fred Moseley

Professor of Economics

Mount Holyoke College

E-mail: fmoseley@mtholyoke.edu

May 2015

Abstract

The main reason for rejecting Marx's theory over the last century has been the infamous 'transformation problem'. The critics argue that in Marx's theory of prices of production he 'failed to transform the inputs' of constant capital and variable capital from values to prices of production and thus Marx's theory is logically incomplete and inconsistent. This paper argues that Marx did not 'fail to transform the inputs' because the inputs of constant capital and variable capital are not supposed to be transformed. Instead, constant capital and variable capital are supposed to be the same in the determination of both values and prices of production – the actual quantities of money capital advanced to purchase means of production and labor-power at the beginning of the circuit of money capital (M – C – M') which are taken as given – and thus Marx's theory of prices of production is logically coherent and complete. An algebraic summary of this "monetary" interpretation of Marx's theory is presented in Section 3. And examples of the textual evidence to support this "monetary" interpretation are presented in Section 4.

Keywords: Marx, transformation problem, money capital, monetary

JEL code: B1, B5

*Money therefore forms the **starting-point** and the conclusion of every valorization process. (Marx 1977a, p. 255)¹*

The main reason for rejecting Marx's theory over the last century has been an alleged *logical* problem – the infamous 'transformation problem'. The transformation problem has to do with the apparent contradiction between the labor theory of value and the tendency toward equal rates of profit across industries with unequal compositions of capital (the ratio of constant capital to variable capital). The labor theory of value seems to imply that industries with unequal compositions of capital should have unequal rates of profit, which is contrary to the tendency of capitalist economies toward equal rates of profit across industries. The critics argue that Marx attempted to resolve this

¹ Bold emphasis added; italicised emphasis in the original. This convention will be followed throughout this paper.

contradiction with his theory of prices of production in Part 2 of Volume 3 of *Capital*, but he failed to solve the problem, because he ‘*failed to transform the inputs*’ of constant capital and variable capital from values to prices of production. He left the inputs of constant capital and variable capital in value terms, and this is logically contradictory, because inputs in some industries are also outputs of other industries, and inputs cannot be purchased at values and sold at prices of production in the same transaction. This was Marx’s crucial mistake, according to the critics. Critics point to Marx’s tables in the beginning of Chapter 9 which they say clearly show the alleged ‘problem’: constant capital and variable capital are the same in the determination of both values and prices of production, and this is a logical contradiction.

The critics argue that Marx’s mistake can be corrected, using a method first suggested by Bortkiewicz in 1905, which utilises a system of equations in which the prices of the inputs are determined simultaneously with the prices of the outputs and the rate of profit. However, the Bortkiewicz method of determination of prices of production results in the following conclusions that are damaging to Marx’s theory: Marx’s two aggregate equalities cannot both be true at the same time, the price rate of profit is not equal to the value rate of profit, and the two rates of profit may have different trends. Therefore, the critics conclude, Marx’s labor theory of value is logically inconsistent and should be rejected.

Of course, there has been a long controversy over the transformation problem, with many participants, including some innovative interpretations in recent decades. In this paper, I will not try to summarise this long debate, but rather present my own interpretation. I have a book coming out this year on this subject and Part II of my book presents a separate chapter on each of the following interpretations of the transformation problem: the standard or Sraffian interpretation, Shaikh’s iterative interpretation, the New Interpretation, the Temporal Single System Interpretation, the Wolff-Roberts-Callari interpretation, and the Fine-Sadd Filho interpretation. (Moseley 2015) A Table of Contents on my book is included as an Appendix to this paper.

I argue, contrary to the critics, that Marx did *not* ‘fail to transform the inputs from values to prices of production’ because the inputs of constant capital and variable capital are *not supposed to be transformed*. Instead, constant capital and variable capital are *supposed to be the same* in the determination of both values and prices of production, as in Marx’s tables, and that Marx’s theory of prices of production is logically coherent and complete, and thus that this long-standing logical criticism of Marx’s theory is *not valid* and is not a valid reason to reject Marx’s theory.

My interpretation emphasises the *logical method* employed by Marx in the construction of his economic theory in *Capital* (i.e. the *logical structure of Capital*), and reconsiders the ‘transformation problem’ from this perspective of Marx’s overall logical method. Since the debate is about the *logical consistency* of Marx’s theory, an appropriate evaluation of logical consistency of Marx’s theory obviously requires a correct understanding Marx’s logical method. I argue that, if Marx’s logic is correctly understood, then *there is no transformation problem in Marx’s theory*; i.e. Marx’s theory of prices of production in Volume 3 is logically consistent and complete.

Marx stated in the Preface to the 2nd German edition of Volume 1:

That the method employed in *Capital* has been little understood is shown by the various mutually contradictory conceptions that have been formed of it. (Marx 1977a, p. 99)

Unfortunately, I think that Marx’s method is still not adequately understood today.

I argue that there are two main aspects of Marx's logical method that are especially relevant to the transformation problem, and I characterise these two aspects in modern economic terms as *macroeconomic* and *monetary*. Marx's theory is primarily a *macroeconomic* theory (mainly about the *total surplus-value* produced in the economy as a whole) and is also primarily a *monetary* theory (the main variables that are determined in the theory are monetary variables and especially the total surplus-value that is determined in Marx's theory is a *monetary* variable - $\Delta\mathbf{M}$, to use Marx's striking abbreviation).

In the next two sections, I will discuss in turn these two main aspects of Marx's logical method, with primary emphasis in this paper on the monetary aspect. Section 3 then presents an algebraic summary of this macro-monetary interpretation of Marx's theory, and Section 4 is a brief summary of the textual evidence that supports my interpretation of the monetary aspect of Marx's logical method.

1. Macro: two levels of abstraction and the prior determination of the total surplus-value²

I argue that there are *two main levels of abstraction* in Marx's theory: the *production* of surplus-value in Volumes 1 and 2 (i.e. the determination of the total surplus-value produced in the economy as a whole) and the *distribution* of surplus-value in Volume 3 (i.e. the division of the total surplus-value into individual parts; first the equalization of profit rates across industries, and then the further division of the total surplus-value into commercial profit, interest, and rent).

The key point about this logical method is that the production of surplus-value is *theorised prior* to the distribution of surplus-value, i.e. the *total surplus-value* produced in the economy as a whole is determined *logically prior* to the *division* of the total surplus-value into individual parts. The total surplus-value is determined in the first level of abstraction (the production of surplus-value), and then this total is taken as a *predetermined given* amount in the second level of abstraction (the distribution of surplus-value or the subsequent division of the total surplus-value into its individual parts).

This logical progression from the total surplus-value to the individual parts of surplus-value *follows directly from Marx's labor theory of value and surplus-value*. According to Marx's theory, all the individual parts of surplus-value come from the *same source* – the surplus labor of production workers. Therefore, the total surplus-value must be determined first – by surplus labor – and then this total surplus-value is divided into the individual parts, and these individual parts also depend on other factors besides surplus labor (e.g. competition among capitalists which tends to equalise the rate of profit).

Marx referred to these two levels of abstraction in his theory in Hegelian terms as *capital in general* and *competition*, or *many capitals*. I have argued in Moseley 2014 that this aspect of Marx's logical method was influenced by Hegel's logic of the Concept, and especially the moments of the Concept of *universality* (capital in general) and *particularity* (many capitals).

² See Moseley 2002, 2009, 2011, and 2015, Chapter 3, for further discussion and substantial textual evidence of this macro aspect of Marx's logical method.

In the language of modern economics, we could refer to the first level of abstraction as a *macroeconomic* level of abstraction (the total economy) and the second as a *microeconomic* level of abstraction (the individual industries).³

To take the most important and relevant example, in Marx's theory of *prices of production* in Part 2 of Volume 3, the total surplus-value produced in the economy as a whole in a year (S) is taken as a *predetermined given*, as determined by the prior theory of the total annual surplus-value in Volumes 1 and 2, and this predetermined total surplus-value is used to determine the general rate of profit ($R = S / C$), and then the rate of profit is in turn a determinant of prices of production ($PP_i = [C_i + V_i] [1 + R]$).⁴ As a result of this logical method, the predetermined total surplus-value is distributed to individual industries in such a way that all industries receive the same rate of profit. Thus there is no contradiction between Marx's labor theory of value and equal rates of profit across industries.

The 'transformation problem' is usually interpreted as a transformation from one set of *micro* variables to another set of *micro* variables – i.e. from *individual labor-values* to *individual prices*. But I argue that this is not what Marx's transformation is about; Marx's transformation is from *macro* variables to *micro* variables – i.e. from the *total price* and the *total surplus-value* to *individual prices* and the *individual parts* of surplus-value. The standard interpretation misses entirely the all-important macro aspect of Marx's theory and logical method, and the prior determination of the total surplus-value produced in the economy as a whole. The 'transformation problem' is essentially a *disaggregation problem*, not a transformation of individual labor-values into individual prices.

I think that the textual evidence to support this *macro* aspect of Marx's logical method (the prior determination of the total surplus-value) is very strong and I would say conclusive. This point is repeated many times in all the drafts of *Capital*. I have written several papers about this macro aspect of Marx's logical method (see footnote 4), and Chapter 3 of my forthcoming book is a comprehensive presentation of all the textual evidence related to this key aspect of Marx's method. (Moseley 2015) Other authors who have emphasised this aspect of Marx's logical method include Paul Mattick, Roman Rosdolsky, David Yaffe, and Duncan Foley.

Single system – actual capitalism

A related aspect of Marx's logical method, which follows from the 'two levels of abstraction' and the prior determination of the total surplus-value, is that Marx's theory in all three volumes of *Capital* is about a *single system*, and this single system is the *actual* capitalist economy, which is theorised first at the macro level and then subsequently at the micro level.

By contrast, Marx's theory is usually interpreted to be about *two different economic systems* (i.e. the 'dual system' interpretation) – first a hypothetical 'value system' in Volumes 1 and 2, in which the long-run equilibrium prices of individual commodities are equal to their *values* and then the actual capitalist 'price system' in Volume 3, in which the long-run equilibrium prices are equal to their *prices of production*. But I argue that this 'dual system' is *not Marx's logical method*. Marx's theory is not

³ However, it should be noted that Marx's micro level of abstraction (the distribution of surplus-value) is very different from neoclassical microeconomics, which is based on the individual decisions of consumers and firms.

⁴ See Section 3 below for further details.

about two different economic systems, but is instead about the same economic system – the *actual* capitalist economy – from beginning to end.

In the actual capitalist economy, the long-run equilibrium prices of commodities are equal to their *prices of production*, not their values. In Marx's theory, these actual long-run equilibrium prices of individual commodities are *abstracted from* in the Volume 1 macro theory of the total price and total surplus-value and then they are later explained in the micro Volume 3 theory of the distribution of surplus-value.

2. Monetary: the circuit of money capital is the logical framework of Marx's theory⁵

The second main aspect of Marx's logical method that I emphasise – the *monetary* aspect – has to do with the *circuit of money capital*, which I argue is the basic logical framework of Marx's theory of the production and distribution of surplus-value. The circuit of money capital is expressed symbolically by the familiar formula:

$$\mathbf{M} - \mathbf{C} \dots \mathbf{P} \dots \mathbf{C}' - \mathbf{M}' \quad \text{where } \mathbf{M}' = \mathbf{M} + \Delta\mathbf{M}$$

which Marx first abbreviated in Chapter 4 of Volume 1 as the 'general formula for capital': $\mathbf{M} - \mathbf{C} - \mathbf{M}'$, as in the title of this paper. This monetary aspect is the most relevant to the widely accepted criticism that Marx 'failed to transform the inputs'.

The circuit of money capital captures the essence of capitalism and focuses Marx's theory on the most important question in a theory of capitalism: where does the $\Delta\mathbf{M}$ come from and what determines its magnitude? In other words, how is the initial money capital 'valorised'? The circuit of money capital is not just a minor point in Chapter 4 of Volume 1 that plays no significant role in the rest of Marx's theory; instead the circuit of money capital is the *basic logical framework* for all of Marx's theory of the production and distribution of surplus-value in all three volumes of *Capital*. The standard interpretation misses the circuit of money capital as the logical framework of Marx's theory.

A common misinterpretation of Marx's theory is that Volume 1 is only about labor values, and that money and prices are introduced and explained only in Volume 3. Some even interpret all three volumes to be essentially about labor-time variables – even prices of production are interpreted as 'redistributed labor-values' (Duménil's version of the 'New Interpretation' is an example of this latter interpretation). I argue that view is a fundamental misinterpretation of Volume 1, which loses sight of the essential *monetary nature* of capitalist production and of Marx's theory. Money is derived by Marx in the very first chapter of Volume 1 (in Section 3 of Chapter 1), as the *necessary form of appearance of social labor* in capitalism, and from that point on Marx's theory is about quantities of money that represent and therefore are determined by quantities of labor-time. The title of Part 2 is 'The Transformation of *Money* into Capital'. Volume 1 is not just about labor-times, but about labor-times that determine prices and quantities of money and above all that determine $\Delta\mathbf{M}$; i.e. that explain how '*money* is transformed into capital'. Surplus-value is defined as $\Delta\mathbf{M}$, the increment of money that emerges at the end of the circuit of money capital.

Marx's analysis of the turnover of capital in Part 2 of Volume 2 is also in terms of the circuit of money capital. The turnover period of capital is defined as the length of time between the *advance* of money capital at the beginning of the circuit of capital and the *recovery* of (more) money capital at the end of the circuit.

⁵ See Moseley 2000 and 2015, Chapter 4, for further discussion and substantial textual evidence of this monetary aspect of Marx's logical method.

And Marx's reproduction schemes in Part 3 of Volume 2 are also analyzed in terms of the circuit of money capital divided into two departments. The main question addressed in this analysis is how the capital *advanced* at the beginning of the circuit in each department is *recovered* at the end of the circuit, especially the constant capital component. The main purpose of Marx's analysis of the reproduction schemes is to criticise what he called 'Smith's dogma', according to which the price of commodities could be entirely resolved into wages + profit + interest. Marx argued that Smith's dogma could not possibly be true because if it were true capitalists would be not able to recover their constant capital and capitalist production could not continue on the same scale. The whole analysis is presented in terms of the advance and recovery of money capital.⁶

And Marx's theory of prices of production in Part 2 of Volume 3 is also analyzed in terms of the circuit of money capital. The question that Marx's theory of prices of production is intended to answer is this: how is the money capital *advanced* in each industry (M_i) *recovered* together with an average share of the total surplus-value according to the share of the total capital advanced in each industry ($\pi_i = R M_i$)? (See more on this point in Section 3 below.) This industry level circuit of money capital could be represented symbolically as:

$$M_i - C_i \dots P \dots C_i' - M_i' \quad \text{where } M_i' = M_i + \pi_i$$

Keynes once referred to Marx's M-C-M' circuit of capital as a 'pregnant observation', and Keynes agreed with Marx that the goal of entrepreneurs is not 'more physical product', but is instead 'more money', and that a theory of an "entrepreneurial economy" should be in terms of money variables, not real variables. (Keynes 1979, pp. 81-82) However, Keynes did not seem to realise that Marx's M-C-M' circuit of capital is not just a 'pregnant observation', but is the overall logical framework for all of Marx's theory. Unfortunately, Keynes did not adopt a similar M-C-M' framework in his own theory of output and employment, and Keynes' theory does not provide an explanation of the all-important ΔM , but instead in effect takes ΔM as given an initial cost; that is, ΔM is treated as a part of $M!$ (as in neoclassical economics generally).

The modern theory of the monetary circuit (Graziani, Realfonzo, Ronchon, etc.) has a logical framework that is similar to Marx's framework, as the name implies. The theory of the monetary circuit begins with a quantity of money, loaned by banks as credit money to firms, who use the money to purchase means of production and labour. This monetary circuit ends with the recovery of money by firms through the sale of commodities and the repayment of the bank loans by the firms. A collection of writings about the theory of the monetary circuit is entitled *Money in Motion* (Deleplace and Nell 1996); that would be a good title for a book on Marx's theory, but an even better title would be *Money Becoming More Money*. However, the theory of the monetary circuit does not provide a good explanation of the crucial question of the origin and the magnitude of the ΔM at the end of the monetary circuit and usually just takes the 'mark up' as given.

On the other hand, Sraffa's logical method is very different from Marx's logical method and these other monetary theories. Sraffa's logical framework is not the circuit of money capital, but is instead a matrix of *physical* inputs and outputs (and a labor input vector). The beginning of Sraffa's theory is not an advance of money, but is instead given physical quantities of inputs, which somehow firms are in possession of.

In order to compare Sraffa's physical logical framework with Marx's monetary framework, Sraffa's framework could be represented symbolically as follows:

$$Q \dots P \dots C'$$

⁶ See Moseley 1998 for further discussion of this primary purpose of Marx's reproduction schemes.

where Q stands for the physical quantities of means of production and quantities of labor.⁷ The most striking feature of Sraffa's framework (compared to the Marx's framework) is the *complete absence of money*, especially the absence of ΔM , the most important characteristic of capitalist economies. How can this be an adequate theory of capitalism? The first phase of the circulation of money capital in the sphere of circulation – the advance of money capital to purchase means of production and labour-power – is ignored altogether. It is *as if no money capital is advanced* in capitalism to purchase means of production and labour-power.⁸ But this is not the case. Money capital is advanced in capitalism, in definite quantities, and these quantities of money capital advanced must be recovered before there can be any surplus-value.

M presupposed

Here is the crucial point: I argue further that Marx's logical structure of the circuit of money capital suggests in two ways that the initial money capital advanced (M) at the beginning of the circuit is *taken as given* or *presupposed* in Marx's theory, both in the macro theory of the production of surplus-value in Volumes 1 and 2 and also in the micro theory of the distribution of surplus-value in Volume 3. In the first place, the M advanced is the *starting point* of the circuit of capital, which suggests that M is also the starting point of Marx's theory of the circuit of money capital, the initial data in the theory of how M becomes $M + \Delta M$. The initial M exists as a definite quantity at the beginning of the circuit of capital, prior to the recovery of M' and ΔM , and this pre-existing quantity at the beginning of the circuit is taken as given in order to explain the M' and ΔM at the end of the circuit.

The second way that the structure of the circuit of money capital suggests that the initial M is taken as given in Marx's theory is that the *first phase* of the circuit of money capital – the advance of money capital to purchase means of production and labor-power (M - C) – takes place in the *sphere of circulation*, prior to the second phase in the sphere of production. Marx's theory of the circuit of capital also begins in the sphere of circulation (in Part 2 of Volume 1), with the advance of definite quantities of money constant capital and money variable capital to purchase means of production and labor-power (with the famous passage at the end of Part 2 about moving from the 'noisy sphere' to the 'hidden abode' marking the transition from the sphere of circulation to the sphere of production). Thus, when the second phase of the production of value and surplus-value begins, as analysed in Part 3 and beyond, the quantities of constant capital and variable capital are assumed to have already been advanced in the sphere of circulation, and these already existing quantities of constant capital and variable capital are *taken as given* as the initial data in Marx's theory of how this previously existing given quantity of money capital becomes more money in the subsequent phases of the production and sale of commodities. In this way, the presuppositions of Marx's theory of surplus-value in the sphere of production come from already existing quantities of money capital previously advanced in the sphere of circulation.

⁷ The Sraffian formula starts with Q instead of C because the inputs to production in Sraffa's theory do not have prices and thus are not yet commodities.

⁸ Sraffa assumed that the wage rate is a *share* of the surplus (a pure number from 0 to 1) which is paid "*post factum*" and he acknowledged that with this assumption he was "abandoning the classical economists' idea of wages advanced from capital." Marx's theory, on the other hand, follows the classical tradition of wages advanced from capital.

Actual quantities of money capital

Another reason the initial M is taken as given in Marx's theory of ΔM is that (as discussed above) Marx's circuit of money capital refers in principle to the *actual* capitalist economy and to *actual* quantities of money capital advanced and recovered in the real capitalist economy.⁹ The ΔM that is determined in Volume 1 is the *actual* total ΔM produced in the capitalist economy as a whole. Volume 1 is not about a *hypothetical* economy and a *hypothetical* total ΔM , that would later have to be transformed into the actual total ΔM in Volume 3, as in the traditional interpretation of Marx's theory. Volume 1 is about the actual capitalist economy and the actual total ΔM from the beginning. Volume 3 is then about the division of the pre-determined actual total surplus-value into individual parts, first into equal rates of profit across industries and then the further division of the total surplus-value into interest and rent, etc.. As discussed above, in this Volume 3 theory of the individual parts, the total amount of surplus-value is a *presupposition*, as determined by the prior theory in Volumes 1 and 2.

In order to explain the actual total ΔM in Volume 1, the initial quantities of money capital M at the beginning of the circuit must themselves also be the *actual* quantities of money capital advanced to purchase means of production and labor-power in the real capitalist economy; the initial M cannot be *hypothetical* quantities of money capital that are proportional to the labor-values of means of production and means of subsistence (as in the traditional interpretation of Marx's theory). If the initial M were hypothetical quantities, then the ΔM at the end of the circuit would also be a hypothetical quantity, and the total ΔM could not be presupposed in the Volume 3 theory of the division of surplus-value. Thus the initial quantities of money capital must themselves be *actual* quantities. The traditional interpretation of the initial givens in Marx's theory (as hypothetical labor-values) contradicts the first aspect of Marx's logical method discussed above – the prior determination of the total surplus-value.

However, it is not possible to fully determine the actual quantities of money capital in Volume 1, because these actual quantities of money capital are equal to the *prices of production* of the means of production and means of subsistence, and prices of production cannot be explained in Volume 1, because prices of production have to do with the distribution of surplus-value, and (according to Marx's logical method, as discussed above), before the distribution of surplus-value can be explained, the total amount of surplus-value first must be determined, and that is the main task of Volume 1. Therefore, in order to explain the total actual total ΔM in Volume 1, the actual quantities of constant capital and variable capital are taken as given, as initial data in the theory.

And the crucial point for the 'transformation problem' is that, in Marx's theory of prices of production in Volume 3, the *same quantities* of money constant capital and money variable capital are *taken as given* as in the Volume 1 theory of the total surplus-value – the *actual* quantities of money capital advanced to purchase means of production and labor-power at the beginning of the circuit of money capital (in the actual capitalist economy). The only difference between Volume 1 and Volume 3 is the *level of aggregation* – in Volume 3 the *individual* quantities of constant capital and variable capital advanced in each industry are also taken as given, in addition to the *total* constant capital and variable capital that are taken as given in the macro theory of surplus-value in

⁹ By 'actual' I mean the *actual long-run equilibrium* quantities of money capital (equal to prices of production), as opposed to *hypothetical long-run equilibrium* quantities (equal to values), as in the standard interpretation of Marx's theory. 'Actual' does not refer disequilibrium market prices. In Marx's theory of the production and distribution of surplus-value, the actual capitalist economy is assumed to be in long-run equilibrium.

Volume 1. As discussed above, the question that Marx's theory of prices of production is intended to answer is this: how is the actual money capital advanced in each industry recovered, together with an average share of the total surplus-value according to the capital advanced in each industry? For this question, the appropriate initial givens are the actual initial quantities of money capital advanced and consumed in each industry (the M_i 's); the money capital consumed is the quantity that has to be recovered before any profit can be appropriated and the money capital advanced determines the share of the total surplus-value that accrues to each industry.

This is why I conclude that Marx did *not* 'fail to transform the inputs' of constant capital and variable capital from values to prices of production, as is commonly alleged – because no such transformation of the inputs is necessary or appropriate in Marx's theory. The inputs of constant capital and variable capital in Marx's theory of prices of production in Volume 3 are the *same actual quantities of money capital* advanced and consumed in the actual capitalist economy that are the inputs in Marx's theory of total surplus-value in Volume 1. The only difference is the level of aggregation. Thus, there is no 'transformation' of constant capital and variable capital that is supposed to be made in Marx's theory.

This aspect of Marx's logical method – taking the initial money capital advanced as given – is not unique to Marx's theory in the history of economic theory. Indeed, in this respect, Marx's method is similar to a long line of 'cost of production' theories of value, including Adam Smith, R. Torrens, J.S. Mill, Keynes, and current Post-Keynesians. All these 'cost of production' theories of value take as given the money wage paid as a known quantity, and use the given money wage to determine prices (along with the mark-up) (they usually ignore material costs, following Smith's erroneous example). Marx's theory is of course also different from these cost of production theories, especially in the sense that Marx's theory provides a theory of profit or surplus-value based on the labor theory of value (i.e. Marx incorporated these given initial money costs into his labor theory of value in order to provide a labor theory of surplus-value, ΔM). These other theories either take profit as given (as the unexplained 'mark-up') or have a 'bargaining power' or 'monopoly power' theory of profit. But the relevant point here is that Marx's theory is similar to these cost of production theories in the sense of taking the money wage as given. And that this is a valid logical method with a long and distinguished history.

The textual evidence to support this second aspect of my interpretation of Marx's theory – that the same actual quantities of the initial money capital are taken as given at both levels of abstraction – is not as clear-cut and conclusive as for the first aspect (the two levels of abstraction and the prior determination of the total surplus-value). The determination of constant capital and variable capital is somewhat complicated because commodities are analysed as *products of capital* within the framework of the circuit of money capital. In the published editions of Volume 1 of *Capital*, Marx tried to simplify and finesse this complication, which I think was a mistake and has left a legacy of ambiguity and misunderstanding. Nonetheless, I think that the evidence to support this monetary interpretation of the initial givens in Marx's theory is still substantial. Because of the necessity of a longer discussion, examples of this textual evidence on this key point will be discussed below in Section 4 (and a much longer discussion is in Chapter 4 of my book).

Previous authors who have presented interpretations that are similar to the monetary interpretation of the initial givens in Marx's theory presented here include Duncan Foley (the New Interpretation) and Andrew Kliman and Ted McGlone (the Temporal Single System Interpretation), although there are also significant differences

between our interpretations, which I discuss in Moseley 2015, Chapters 8 and 9, respectively.¹⁰

3. Algebraic summary of the macro-monetary interpretation

This section summarises in algebraic form the ‘macro-monetary’ interpretation of Marx’s theory of the production and distribution of surplus-value presented in this paper. It is hoped that this algebraic summary will help to clarify the main points.

Theory of the *production of the total surplus-value* (Volume 1)

The magnitude of surplus-value is by definition: $\Delta\mathbf{M} = \mathbf{M}' - \mathbf{M}$. For any given period of production (e.g. a year), the magnitude of surplus-value is the difference between the total price of the commodities produced during this period (\mathbf{P}) and the cost of producing these commodities (\mathbf{K}), which Marx called the *cost price*:

$$(1) \quad \mathbf{S} = \mathbf{P} - \mathbf{K}$$

All these variables refer to aggregate quantities in the capitalist economy as a whole.

The *cost* of commodities is the sum of two components: consumed constant capital (\mathbf{C})¹¹ and variable capital (\mathbf{V}):

$$(2) \quad \mathbf{K} = \mathbf{C} + \mathbf{V}$$

I argued above that constant capital and variable capital are *taken as given* in Marx’s theory of surplus-value, as the actual (long-run equilibrium) quantities of money capital advanced to purchase means of production and labor-power (equal to the price of production and the means of production and means of subsistence, respectively).¹² In order to indicate that constant capital and variable capital are taken as given, I will use a bar over these variables in the equations below, and equation (2) can be rewritten as follows:

$$(2') \quad \mathbf{K} = (\bar{\mathbf{C}} + \bar{\mathbf{V}})$$

¹⁰ Foley 1982 and 1986; Kliman and McGlone 1988. Very briefly, the main differences are: (1) the New Interpretation assumes that *variable capital* is determined in the same way as in my interpretation – taken as given and invariant in the transformation – but *constant capital* is determined according to the standard interpretation – derived from given physical quantities and changes in the transformation; and (2) in the Temporal Single System Interpretation, prices of production are not long-run equilibrium prices, that change only if the productivity of labor (or the real wage) changes, but are instead short-run equilibrium prices that continue to change from period to period, even though there is no change in the productivity of labor, and due solely to the continued adjustment of the economy to equal rates of profit across industries, which is contrary to Marx’s theory.

¹¹ Please note that this C which stands for consumed constant capital (depreciation cost of fixed constant capital plus circulating constant capital) is not the same as the C which stands for commodities in the circuit of money capital.

¹² As discussed above, by ‘actual’ I mean quantities of constant capital and variable capital that are equal to the actual long-run equilibrium prices (i.e. prices of production) of the means of production and means of subsistence, respectively; i.e. as opposed to quantities of constant capital and variable capital that are equal to hypothetical long-run equilibrium prices of these inputs (the values of these inputs), as in the standard interpretation.

This is the first sense in which in which constant capital and variable capital are taken as given – as components of the *cost* that are subtracted from the price of the commodities produced in order to determine the quantity of surplus-value.

The *total price* of commodities produced in a year is also the sum of two components: the consumed constant capital ($\bar{\mathbf{C}}$) which existed previously (‘old value’) and is taken as given and transferred to the price of the output, and the ‘new value’ (in money terms) produced by the labor of the current period (\mathbf{N}):

$$(3) \quad \mathbf{P} = \bar{\mathbf{C}} + \mathbf{N}$$

With regard to the constant capital component of the price of commodities, it is important to recognise that Marx distinguished between the price of commodities as *products of capital* and the price of *simple commodities* (as analyzed in Part 1 of Volume 1). One key difference has to do with the ‘transferred value’ component of the price of commodities. The ‘transferred value’ (or ‘old value’) component of the price of simple commodities is proportional to the labor-time required to produce the means of production, but the ‘transferred value’ component of the price of commodities produced by capital is the *actual constant capital* advanced to purchase the means of production at the beginning of the circuit of money capital (i.e. the same constant capital that is taken as given as a component of the cost price in equation (2’)), which tends to be equal to the *price of production* of the means of production, and which in general is not proportional to the labor-time required to produce the means of production. The means of production are purchased with constant capital at the beginning of the circuit of money capital, and thus the labor-time required to produce the means of production *has already been represented objectively and socially* as this actual quantity of money constant capital advanced (even if somewhat misrepresented; i.e. not proportional); and it is this quantity of actual money capital advanced that becomes the first component of the price of commodities produced by capital. This previously existing money constant capital is transferred directly, as a given quantity of money capital, to the price of commodities produced by capital.

The new value component of the total price of commodities (\mathbf{N}) (in units of money) is determined by the product of the quantity of the current socially necessary labor-time (\mathbf{L}) (in units of abstract labor-hours) and the (money) new value produced *per hour* of abstract labor (\mathbf{m}):¹³

$$(4) \quad \mathbf{N} = \mathbf{mL}$$

Equation (4) is the *key assumption of Marx’s labor theory of value*: that the money new-value produced in the current period in the economy as a whole is proportional to the total quantity of socially necessary labor-time employed during this period in the economy as a whole.¹⁴

Substituting equation (4) into equation (3), we obtain:

¹³ The money new value produced per hour (\mathbf{m}) has been called by Foley and others the “monetary expression of labor-time’ abbreviated as the “MELT”. In Marx’s well-known example in his theory of surplus-value in Chapter 7 of Volume 1, \mathbf{m} is assumed to be = 0.5 shillings per hour, and it is determined by the value of gold as the money commodity.

¹⁴ This assumption is a key difference between Marx’s theory and Sraffa’s theory. In Sraffa’s theory, there is *no new value component* of the prices of commodities; i.e. no new value produced by current labor. Labor in Sraffa’s theory is considered *only as a cost*, not as a producer of value, and in this respect (cost) labor is no different from the material inputs.

$$(5) \quad \mathbf{P} = \bar{\mathbf{C}} + \mathbf{mL}$$

And substituting equations (2') and (5) into equation (1), we obtain:

$$(6) \quad \mathbf{S} = \mathbf{P} - \mathbf{K}$$

$$\mathbf{S} = (\bar{\mathbf{C}} + \mathbf{mL}) - (\bar{\mathbf{C}} + \bar{\mathbf{V}})$$

We can see that the given constant capital consumed is a component of both the price and the cost price of commodities. Marx referred to this double inclusion of constant capital as the 'dual significance of constant capital'. (Marx 1981, pp. 119-120) As a result of its 'dual significance', constant capital cancels out in the determination of the surplus-value, and thus equation (6) simplifies to:

$$(7) \quad \mathbf{S} = \mathbf{mL} - \bar{\mathbf{V}}$$

Thus, according to Marx's theory, the quantity of surplus-value is determined by the difference between the new value produced by workers and the variable capital they are paid.

The point to emphasise here is that the *actual* quantities of C and V are taken as given, both as components of cost and as components of price, and used along with the basic labor theory of value assumption ($\mathbf{N} = \mathbf{mL}$) to determine the *actual* sv produced; C and V are not assumed to be *hypothetical* quantities that are used to determine a *hypothetical* quantity of surplus-value, that would later have to be transformed into the actual surplus-value.

According to Marx's theory, the working day is divided into two parts: necessary labor-time (\mathbf{NL}) and surplus labor-time (\mathbf{SL}). Necessary labor-time is defined as the number of hours of socially necessary labor-time that it takes workers to produce (money) new value that is equal to the average variable capital that is paid to workers per day; algebraically: $\mathbf{NL} = \bar{\mathbf{V}} / \mathbf{m}$.¹⁵ The remainder of the working day is surplus labor-time ($\mathbf{SL} = \mathbf{L} - \mathbf{NL}$), i.e. the labor-time in which the money new-value produced by workers no longer goes to reproduce an equivalent of the variable capital paid to workers, but instead becomes the surplus-value of capitalists.

Substituting these definitions of NLT and SLT into equation (7), we obtain:

$$(8) \quad \mathbf{S} = \mathbf{mL} - \bar{\mathbf{V}}$$

$$= \mathbf{mL} - \mathbf{m}(\mathbf{NL})$$

$$= \mathbf{m}(\mathbf{L} - \mathbf{NL})$$

$$\mathbf{S} = \mathbf{m}(\mathbf{SL})$$

This then is Marx's 'surplus labor' theory of surplus-value. It explains the actual total annual surplus-value produced in the capitalist economy as a whole, and it concludes that the actual total surplus-value is proportional to the total amount of surplus labor-time of workers, with \mathbf{m} as the factor of proportionality (i.e. each hour of surplus labor produces \mathbf{m} amount of money surplus-value). This is the main conclusion of Marx's macro theory of the production of the total surplus-value in Volumes 1 and 2 of *Capital*.

¹⁵ The standard interpretation of necessary labor-time is different: the labor-time necessary to produce a *given bundle of wage goods*. See Chapter 4, Section 5.1 of Moseley 2015 for further discussion of the definition of necessary labor-time.

Theory of the *distribution of surplus-value and prices of production* (Volume 3)

As discussed above, the main subject of Volume 3 is the distribution of surplus-value, or the division of the predetermined total surplus-value into individual parts. The first and most fundamental aspect of the distribution of surplus-value is the equalization of the rate of profit across industries and the determination of prices of production.

Marx's theory of prices of production is quite simple and straightforward, and consists of the following logical steps. First, the general rate of profit is determined by the macro ratio of the pre-determined total annual surplus-value (S) (as explained above) to the total capital advanced (\bar{M}):

$$(9) \quad R = S / \bar{M}$$

This general rate of profit is then multiplied by the given capital advanced in each industry (\bar{M}_i) in order to determine the average profit received in each industry (π_i), and this average profit is added to the given cost in each industry ($\bar{C}_i + \bar{V}_i$) in order to determine the price of production in each industry (PP_i).

$$(10) \quad \pi_i = R (\bar{M}_i)$$

$$(11) \quad PP_i = (\bar{C}_i + \bar{V}_i) + \pi_i$$

And that is all there is to it. It really is pretty simple, as Marx stated.¹⁶ No matrix algebra is necessary; no need to invert matrices and determine eigenvalues, etc., as in the Sraffian interpretation (which is only about micro prices). Just a simple logical deduction from the macro total surplus-value to the micro prices of production.

And, as discussed above, the crucial point is that the *same quantities* of constant capital and variable capital are taken as given at both levels of abstraction. The only difference is the level of aggregation. Again, that is why Marx did *not* 'fail to transform the inputs from values to prices of production – because no such transformation of the inputs is necessary or appropriate in Marx's theory.

Two aggregate equalities

It follows from this interpretation that both of Marx's two aggregate equalities (total price of production = total value-price and total profit = total surplus-value) are *always both true simultaneously*, as Marx claimed. These two aggregate equalities are not true only for the special case of equal compositions of capital across industries (as in the standard interpretation), but are also true for the general case of unequal compositions of capital. These two aggregate equalities follow of necessity from Marx's logical method of the prior determination of the total surplus-value and the same quantities of money capital taken as given at both levels of abstraction.

Because the general rate of profit is determined as the ratio of the predetermined total surplus-value to the total capital advanced ($R = S/\bar{M}$), the sum of all individual profits must of necessity be equal to the predetermined total surplus-value:

¹⁶ "The matter is in itself extraordinarily simple." (Marx 1971, p. 191)

$$\Sigma \pi_i = \Sigma R \bar{M}_i = R \Sigma \bar{M}_i = R \bar{M} = (S/\bar{M}) \bar{M} = S$$

Similarly, because the quantities of constant capital and variable capital that are taken as given in the determination of prices of production in Volume 3 *are the same* as the quantities of constant capital and variable capital that are taken as given in the determination of the total price ($\bar{C} = \Sigma \bar{C}_i$ and $\bar{V} = \Sigma \bar{V}_i$), the sum of all individual prices of production must of necessity be equal to the total value-price as determined in Volume 1:

$$\begin{aligned} \Sigma PP_i &= \Sigma [(\bar{C}_i + \bar{V}_i) + R \bar{M}_i] \\ &= \Sigma \bar{C}_i + \Sigma \bar{V}_i + R \Sigma \bar{M}_i \\ &= \bar{C} + \bar{V} + S \\ &= P \end{aligned}$$

These aggregate equalities are not *conditional equalities*, that are true only for the special case of equal composition of capital, but are instead *identities*, that are always true, because of the nature of Marx's logical method.

4. Textual evidence: M presupposed

This section presents a brief summary of the textual evidence to related to monetary interpretation of the initial givens in Marx's theory.¹⁷ This section will first discuss some textual evidence that supports the 'monetary' interpretation presented here and will then discuss some contrary textual evidence that seems to support the traditional interpretation.

The most important textual evidence to support my monetary interpretation of the initial givens in Marx's theory is the *circuit of money capital* itself as the logical framework for Marx's theory, which begins with $M - C$, and which suggests (as discussed above) that the initial money capital M at the beginning of the circuit is the initial given in Marx's theory of how the previously existing M becomes $M + \Delta M$.

In addition, there are also many passages in the various drafts of *Capital* in which Marx stated explicitly that the initial M is *presupposed* or *given* in his theory of surplus-value. One of the clearest such statement is the following passage from the 'Results' manuscript,¹⁸ which was intended as a summary of Volume 1 and a transition from Volume 1 to Volume 2:

In what we may call its first, provisional form of *money* (the **point of departure** for the formation of capital), capital exists as yet only as money, i.e. as a *sum of exchange-values* embodied in the *self-subsistent form of exchange-value*, in its *expression as money*. But the task of this money is to generate value. The exchange-value must serve to create still more exchange-value. The *quantity of value* must be increased, i.e. the available value must not only be maintained; it must yield an increment, Δ value, a surplus-value,

¹⁷ This section is a very brief summary of a very long chapter (25,000 words), Chapter 4 of my forthcoming book, Moseley 2015.

¹⁸ "The Results of the Immediate Process of Production", Marx 1977b, written in 1863 and published for the first time in English as an Appendix in the Vintage edition of Volume 1 of *Capital* (1977).

so that the *value given*, the *particular sum of money*, can be viewed as a *fluens* and the increment as fluxion...

Here, where we are concerned with money only as the *point of departure* for the *immediate process of production*, we can confine ourselves to the observation: capital exists here as yet only as a *given quantum of value* = **M (money)**, in which all use-value is extinguished, so that **nothing but the monetary form remains...**

If the original capital is a quantum of value = x , it becomes capital and fulfills its purpose by changing into $x + \Delta x$, into a quantum of money or value = the original sum + a balance over the original sum. In other words, it is transformed into the **given amount of money + additional money**, into the *given value + surplus-value...*

As a *given sum of money*, x is a constant from the outset and hence its increment = 0. In the course of the process, therefore, it must be changed into another amount which contains a variable element. **Our task** is to discover this component and at the same time to identify the mediations by means of which a constant magnitude becomes a variable one. (Marx 1977b, pp. 976-77)

In this passage, Marx states clearly and repeatedly that a definite quantity of money capital is the *point of departure* for his theory of the production of surplus-value, and that the initial quantity of money capital is *taken as given*. In the beginning of this process, capital exists as a given quantity of money *in which all use-values are extinguished, so that nothing remains but the money form* (i.e. no physical quantities of means of production or means of subsistence; only money capital). 'Our task', Marx says, is to explain how the given initial money capital M becomes more money $M + \Delta M$ at the end of the process. This process and this all-important result are what Marx's theory is primarily about.

There are also a number of similar explicit statements in the second draft of Volume 1 of *Capital* in the beginning of the *Economic Manuscript of 1861-63* in which Marx first developed his M-C-M' framework, especially in the draft of what later became Chapters 4 and 7.2 of Volume 1. (Marx and Engels 1988, volume 30, pp. 9-20 and 66-92)¹⁹ This key point is less explicit in the final published versions of these chapters of Volume 1 – as Marx tried to 'popularise' *Capital*, at the constant insistence of Engels. But the framework is the same (M – C – M') and the theory is the same, with the initial M taken as given.

Another important set of textual evidence is from the key Chapter 9 of Volume 3 in which Marx repeatedly stated and assumed that *the cost price is the same* in the determination of values and prices of production. One of Marx's clearest such statements is a passage in Marx's original Volume 3 manuscript that unfortunately Engels left out of his edited version of Volume 3 that we are familiar with. This passage was discovered by Alejandro Ramos from Marx's original manuscript that was published for the first time in German in the MEGA in 1992, Volume II/4.2.

¹⁹ This part of the manuscript was published for the first time in 1976 in the MEGA, Volume II/3.1. It is very interesting and important and I think one of the main contributions of the MEGA.

The value of the commodity is equal to the value of the capital consumed to produce it plus the surplus-value. If we take the **cost price** as equal to the **value of the capital advanced** in the production of the commodity as we did in our original analysis of cost price (*in chapter one*), we arrive at following equivalences:

$$\begin{array}{ll}
 \text{Value} = \text{Cost Price} + \text{surplus-value} & V = K + s \\
 \text{or profit as identical with surplus-value} & \text{or} = K + p \\
 \text{cost price} = \text{value} - \text{surplus-value} & \text{or} K = V - s \\
 \text{price of production} = \text{cost price} + \text{profit} & P = K + p' \\
 p' & \\
 \text{calculated according to the general rate of profit} = p' \dots &
 \end{array}$$

Since $V = K + s$ or p , and $P = K + p'$, $V = P$ when $s = p'$, $> P$ when $p' < s$, and $< P$ when $p' > s$. (Marx and Engels 1992, p. 240; translated by Ben Fowkes)²⁰

We can see from this remarkable passage that Marx states clearly and repeatedly that the *cost price is the same* in the determination of both values and prices of production, including in unambiguous algebraic equations. Throughout this passage, there is only one cost price mentioned, which is equal to the 'value of the capital consumed' and which is represented algebraically by K . There are not two cost prices, one cost price a component of value and a second cost price a component of price of production. Instead, the K is the same quantity in all these equations. All the detailed comparisons in the last sentence of the passage: *value = > < price of production if and only if $s = > < p'$* (average profit) make sense *only if there is only one cost price*. If there were two cost prices, one for values and another for prices of production, then these comparisons would be nonsense. But since there is *only one cost price*, these comparisons make perfect sense, and are elementary. I think this 'missing passage' is clear and strong textual evidence for the monetary interpretation of the initial givens in Marx's theory of value and price of production. Unfortunately, Engels left it out.

And then there are Marx's famous tables at the beginning of Chapter 9, which were mentioned in the beginning of this paper, and in which the *cost price is clearly the same* for the determination of both values and prices of production. It is of course widely argued that this unchanging cost price in Marx's tables is a *mistake*; i.e. that Marx *should have changed* the magnitudes of cost price in his tables, and that he failed to do so. I argue that this long-standing criticism of Marx's tables overlooks the fact that Marx emphasised repeatedly in the surrounding text (including in the missing passage two pages earlier) that the *cost price is supposed to be the same* in the determination of both values and prices of production, and thus that his tables are consistent with the surrounding text. The 'mistake' interpretation of Marx's tables, on the other hand, is contradicted by the surrounding text and all the other evidence discussed in this section.

Another important set of textual evidence has to do with the important point (discussed above) that Marx's theory is about *commodities as products of*

²⁰ Please note that Marx is using p' here to stand for the *amount* of profit, not the *rate* of profit.

capital, not simple commodities. Because Marx's theory is about commodities produced by *capital*, the initial givens in Marx's theory are *quantities of money capital* advanced to purchase means of production and labor-power at the beginning of the circuit of money capital (not quantities of labor-time contained in the means of production). Marx emphasised this point in Section I of the 'Results' manuscript which is entitled '*Commodities as the Product of Capital*'. In this section, one of the main differences between commodities produced by capital and simple commodities that Marx discussed is the determination of the 'transferred value' component of the price of commodities produced by capital: since the means of production in capitalist production are *commodities*, which have been purchased at the beginning of the circuit of capital, and which therefore enter the valorization process *with already existing specific prices* which are taken as given and transferred to the price of the output. For example:

Since ... the elements of capitalist production already **enter the process of production as commodities**, i.e. **with specific prices**, it follows that **the value added by the constant capital is already given in terms of a price**. For example, in the present case it is **£80** for flax, machinery, etc. (Marx 1977b, p. 957)²¹

And a similar point was made earlier in the *Grundrisse*:

In so far as capital obtains raw material, instrument, labor through **exchange**, its **elements are already present in the form of prices**; already posited as prices; **presupposed** to it [production]. The comparison of market prices of its product with the prices of its elements that becomes decisive for it. (Marx 1973, p. 762)

Contrary textual evidence²²

I acknowledge that there are also passages in Volume 1 (especially Chapters 6 and 7) that seem to support the traditional interpretation of constant capital and variable capital – that constant capital and variable capital in Volume 1 are proportional to the *labor-values* of the means of production and means of subsistence, which means that C and V in Volume 1 are *hypothetical* quantities that later have to be *transformed* into *actual* quantities in Volume 3.

However, I argue that the traditional interpretation of these passages does not pay sufficient attention to the *circuit of money capital* which is the logical framework of Marx's theory and which implies that the initial givens in Marx's theory is the initial M at the beginning of the circuit of money capital, not physical quantities of inputs. Furthermore, the traditional interpretation is contradicted by all the other textual evidence discussed above and more fully in my book ('M presupposed', 'the cost price is the same', 'commodities as products of capital').

²¹ Marx also emphasised this point in the second draft of Volume 1 of *Capital* in the *Economic Manuscript of 1861-63* mentioned above; for example, see MECW.30, pp. 67-74.

²² See Moseley 2001 and 2008 for further discussions of contrary evidence.

In addition, I argue that these passages in Volume 1 that appear to support the traditional labor-value interpretation of Volume 1 *can be interpreted in a different way*, and in a way that is consistent with all the other textual evidence discussed above. I will briefly summarise my interpretation of these controversial passages here; my interpretation of these passages is discussed at much greater length in Chapter 4 of my book.

According to my alternative interpretation, these controversial passages in Volume 1 provide a *partial explanation of the given actual magnitudes* of C and V. They do not provide a complete determination of the magnitudes of C and V, because according to Marx's logical method a complete explanation of the actual C and V is *not possible* in Volume 1. The actual C and V at the beginning of the circuit of money capital are equal to the *prices of production* of the means of production and means of subsistence, and prices of production cannot be explained in Volume 1. However, a *partial explanation* of the given actual magnitudes of C and V can be given in Volume 1, and Volume 1 provides one: that these magnitudes are *determined primarily, but not solely*, by the labor-values of the means of production and means of subsistence; mathematically: $C \approx f(L_{mp})$ and $V \approx f(L_{ms})$. However, this assumption is only a first approximation (a partial explanation of the given actual magnitudes). Prices of production depend not only on labor-values, but also on the equalization of profit rates across industries that cannot yet be analyzed in Volume 1. However, labor-values are the *main determinant* of prices of production, and also the *main cause of changes* in prices of production, and this provisional assumption in Volume 1 enables Marx to explain a great deal – e.g the effects of changes in the labor-values of these commodities on the given magnitudes of constant capital, variable capital, and surplus-value.

For example, in Marx's theory of relative surplus-value in Chapter 12 of Volume 1, technological change that reduces the labor-values of the means of subsistence reduces the price of means of subsistence, which in turn reduces variable capital and increases surplus-value and the rate of surplus-value. This theory of relative surplus-value does not require that variable capital be exactly proportional to the labor-value of the means of subsistence; the same general conclusions follow even if the quantities are not proportional. Similarly, a reduction in the labor-value of the means of production reduces the price of the means of production, which in turn reduces constant capital and the composition capital.

The crucial point for the present discussion is that this partial explanation of the given actual quantities of constant capital and variable capital in Volume 1 *does not determine the magnitudes* of these variables in Marx's theory of value and surplus-value in Volume 1. This partial explanation does not determine the magnitude of *constant capital* that is the first component of the price of commodities; i.e. that is transferred to the price of the output. Instead the first component of the value of commodities is the *actual* money capital advanced to purchase means of production in the real capitalist economy, which is taken as given, as initial data, and which in general is equal to the price of production of the means of production, not their values. Similarly, this partial explanation does not determine the magnitude of *variable capital* that is subtracted from the new-value produced in order to determine the surplus-value produced; instead the variable capital that is subtracted from new-value is the *actual* money capital advanced to purchase labor-power, which is taken as given as initial data, and which in general is not equal to the value of the means of subsistence. In this way, the total surplus-value that is determined in Volume 1 is the actual total surplus-value, not a hypothetical total surplus-value that would later have to be transformed into the actual total profit in Volume 3.

In Volume 3, after prices of production have been explained, Marx provided a *more complete explanation* of the given actual magnitudes of C and V – that these actual

magnitudes are equal to the *prices of production* of the means of production (\mathbf{PP}_{mp}) and means of subsistence (\mathbf{PP}_{ms}), and not equal to their labor-values. Mathematically:

$$\mathbf{C} = \mathbf{PP}_{mp} \text{ and } \mathbf{V} = \mathbf{PP}_{ms}.$$

But again the important point is that this more complete explanation of the given actual quantities of constant capital and variable capital *does not change the magnitudes* of C and V themselves. The magnitudes of C and V remain the same - the *actual* quantities of money capital advanced to purchase means of production and labor-power in the sphere of circulation, which are taken as given. What changes in Volume 3 is the *explanation* of these given actual quantities – from a partial explanation to a more complete one.

A similar interpretation also applies to the key paragraph in Chapter 9 of Volume 3 (pp. 264-65) in which Marx stated that, after the determination of prices of production, there is a ‘modification in the determination of the cost price’. This sentence is widely interpreted by Marx’s critics as ‘Marx’s admission’ that he ‘failed to transform the inputs’. However, I argue that there is a different interpretation of ‘modification’ in this sentence – not a modification of the *magnitude* of the cost price, but a modification in the *explanation* of a *given magnitude* – from a partial explanation (approximately equal to labor-values) to a more complete explanation (equal to prices of production).²³

My interpretation of these controversial passages is consistent with all the other textual evidence that I discussed above: the circuit of money capital, ‘M presupposed’, ‘cost price is the same’, and ‘commodities as products of capital’. This interpretation is also consistent with the other main aspect of Marx’s logical method discussed in Section 1 of this paper – the two levels of abstraction and the prior determination of the total surplus-value. And this interpretation of these Volume 1 passages leads to the conclusion that *there is no transformation problem* in Marx’s theory! The magnitudes of C and V do not have to be transformed because the magnitudes of C and V are the *same magnitudes* in both volumes – the *actual quantities* of money capital at the beginning of the circuit of capital and taken as given. These given actual quantities are partially explained in Volume 1 and then more fully explained in Volume 3. And Marx’s theory of prices of production is logically consistent and complete.

On the other hand, the traditional interpretation of these controversial passages has some very serious deficiencies: (1) it implies that the magnitudes of C and V in Volume 1 are *hypothetical* magnitudes, and hence the magnitude of S (or ΔM) that is determined in Volume 1 is also a *hypothetical* magnitude, and all these hypothetical quantities of capital must later be transformed into *actual* quantities in Volume 3; (2) it is contradicted by the other textual evidence discussed above; (3) it is also inconsistent with the first aspect of Marx’s logical method discussed in Section 1 – the prior determination of the total surplus-value. If the total surplus-value changes in the transformation, then the total surplus-value cannot be presupposed as a predetermined magnitude and this crucial aspect of Marx’s logical method breaks down; (4) and of course it implies that *there is a transformation problem* in Marx’s theory, which Marx failed to solve, and which can be ‘solved’ only by eliminating the labor theory of value.

In general, the traditional interpretation of the determination of constant capital and variable capital makes Marx’s theory *logically incoherent*, and implies that Marx made fundamental logical mistakes in his theory of prices of production. On the other hand, the ‘monetary’ interpretation of the determination of constant capital and variable

²³ See Moseley 2001 and 2015, Chapter 4, for extensive discussions of this key paragraph.

capital presented in this paper makes it possible to understand Marx's theory as a *logically consistent whole*.

5. Conclusion

There is a widely accepted principle in the scholarly field of hermeneutics (the study and interpretation of texts) that, when the evidence for different interpretations of a text is ambiguous and not entirely clear-cut one way or the other, then the preferred interpretation is the one that *makes the text as a whole more internally logically consistent*.²⁴ I suggest that this principle should be applied to these different interpretations of Marx's logical method and the initial givens in Marx's theory. The preferred interpretation is the one that makes Marx's theory more logically consistent as a whole, and that interpretation is the 'macro-monetary' interpretation presented here. Why continue to insist on the traditional interpretation of Marx's logical method that results in logical contradictions, when there is an alternative interpretation, with substantial textual evidence, that does not have these contradictions?

To those who would still insist that my interpretation is a fundamental misunderstanding of Marx's theory (i.e. that there is *no way* that one could reasonably interpret Marx's theory in this way), I would make the following radical suggestion for consensus: There are at least significant threads of this 'monetary' interpretation of constant capital and variable capital throughout the various drafts of *Capital* (as presented in Chapter 4 of my book), even if Marx himself perhaps was not completely clear about this key point and may have thought sometimes that constant capital and variable capital are derived from given physical quantities, and that their magnitudes change from Volume 1 to Volume 3, as in the standard interpretation. If this were the case, then I would suggest that we *revise* Marx's theory, or '*reconstruct*' it, along the lines of these significant threads in his drafts and the 'monetary' interpretation presented here – that the magnitudes of constant capital and variable capital are initially presupposed in the theory of surplus-value and prices of production and then are eventually explained in successive stages by the values and the prices of production of the means of production and means of subsistence. With this one revision, which is entirely reasonable and for which there is substantial textual evidence, Marx's theory would be transformed from a logically contradictory mess to a logically consistent whole.

This conclusion is similar to that of Duncan Foley in his famous 1982 RRPE paper with respect to variable capital only. Foley argued that if Marx himself did not take variable capital (or the money wage) as given and invariable in the transformation, this is what Marx *should have done*, and we should revise Marx's theory in this way. I argue in similar fashion: if Marx himself did not take variable capital *and constant capital* as given and invariant in the transformation, this is what Marx *should have done*, and we should revise Marx's theory in this way. I would hope that there would be no objection to such a reasonable reconstruction of Marx's theory, which would make the theory logically consistent and would make possible its further development.

References

Foley, Duncan 1982. 'The Value of Money, the Value of Labor-Power, and the Marxian Transformation Problem,' *Review of Radical Political Economics* 14 (Summer): 37-49.

²⁴ See for example Warnke 1993.

- Foley, Duncan 1986. *Understanding Capital: Marx's Economic Theory*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Keynes, J. 1979, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. 29, *The General Theory and After: A Supplement*, edited by D. Moggridge, London: Macmillan.
- Kliman, Andrew and Ted McGlone 1988. 'The transformation Non-Problem and the Non-Transformation Problem,' *Capital and Class* 35: 56-82.
- Marx, Karl 1971 [1861-63]. *Theories of Surplus Value*, Volume 2, Moscow: Progress Publishers.
- Marx, Karl 1977a [1867]. *Capital*, Volume 1, New York: Random House.
- Marx, Karl 1977b [1863]. 'Results of the Immediate Process of Production', in Marx, *Capital*, Volume 1, New York: Random House.
- Marx, Karl and Friedrich Engels 1992 [1863-67]. *Ökonomische Manuskripte 1863-67*, in *Marx/Engels Gesamtausgabe*, Section II, Volume 4.2. Berlin: Dietz.
- Marx, Karl and Frederick Engels 1988 [1861-63]. *Economic Manuscript of 1861-63*, in *Marx-Engels Collected Works*, Volume 30, New York: International Publishers.
- Moseley, Fred 2000. 'The New Solution to the Transformation Problem: A Sympathetic Critique.' *Review of Radical Political Economics*, 32:2, 282-316.
- Moseley, Fred 1998. 'Marx's Reproduction Schemes and Smith's Dogma', in *The Circulation of Capital: Essays on Volume Two of Marx's Capital*, edited by C. Arthur and G. Reuten, London: Macmillan.
- Moseley, Fred 2001. 'Marx's Alleged Logical Error: A Comment on Laibman', *Science and Society*, 65:4, 515-27.
- Moseley, Fred 2002. 'Hostile Brothers: Marx's Theory of the Distribution of Surplus-value in Volume 3 of *Capital*', in *The Culmination of Capital: Essays on Volume 3 of Capital*, edited by G. Reuten and M. Campbell, London: Palgrave.
- Moseley, Fred 2008. 'The "Macro-Monetary" Interpretation of Marx's Theory: A Reply to Ravagnani's Critique', *Review of Radical Political Economics*, 40:1, 107-18.
- Moseley, Fred 2009. 'The Development of Marx's Theory of the Distribution of Surplus-Value in the *Manuscript of 1861-63*', in *Re-reading Marx: New Perspectives after the Critical Edition*, edited by R. Bellofiore and R. Fineschi, London: Palgrave.
- Moseley, Fred 2011. 'The Whole and the Parts: The Early Development of Marx's Theory of the Distribution of Surplus-value in the *Grundrisse*', *Science and Society*, 75, 1: 59-73.

Moseley, Fred 2014. 'The Universal and the Particulars in Hegel's *Logic* and Marx's *Capital*', in *Marx's Capital and Hegel's Logic: A Reexamination*, edited by Fred Moseley and Tony Smith, Leiden: Brill Publishers.

Moseley, Fred 2016. *Money and Totality: Marx's Logical Method and the End of the 'Transformation Problem'*, Leiden: Brill Publishers.

Ramos, Alejandro 1998. 'Value and Price of Production: New Evidence on Marx's Transformation Procedure', *International Journal of Political Economy*, 28:4.

Schumpeter, Joseph 1954. *History of Economic Analysis*, New York: Oxford University Press.

Warnke, Georgia 1993. *Justice and Interpretation*, Cambridge MA: MIT Press.

Agricultura Urbana como Fator de Desenvolvimento Sustentável: Um Estudo na Região Metropolitana de Maringá

Vicente Chiaramonte Pires

Doutor em Economia

Professor do Departamento de Administração

Universidade Estadual de Maringá - UEM

E-mail: vicentechiaramonte@hotmail.com

Resumo

O objetivo principal deste artigo é analisar a importância e a influência da agricultura urbana e periurbana (AUP) no desenvolvimento econômico e social dos integrantes das hortas comunitárias que atuam na Região Metropolitana de Maringá (RMM). O projeto existe desde 2008 através da assistência técnica e extensão urbana prestada por profissionais, professores e alunos bolsistas. Trata-se de pesquisa qualitativa, a partir de dados coletados com a aplicação de questionários e abordagem interpretativa. Ao final do trabalho pode-se perceber que AUP oferece significativas contribuições para o desenvolvimento econômico e social dos agricultores envolvidos e suas famílias.

Palavras-chaves: Desenvolvimento, sustentabilidade, agricultura urbana e periurbana.

Classificação JEL: Q5.

Urban Agriculture as a Sustainable Development Factor: a Study in Maringá Metropolitan Region

Abstract

The main objective of this article is to analyse the importance and influence of Urban and Peri Urban Agriculture (UPA) for social and economic development of community gardens' members who operate at Metropolitan Region of Maringá (MRM). This project has worked since 2008 through technical assistance and urban extension by professional, teachers and scholarship students. The research data was obtained from questionnaires applied and analysed by a qualitative approach. At the end of this work, it was possible to conclude that UPA offers significant contribution for economic development to economic and social development for farmers as well for their families.

Keywords: *Development. Sustainability. Urban and Peri Urban Agriculture.*

JEL Code: *Q5.*

1- Introdução

A humanidade, ao longo da história, tem proporcionado, a si mesma, soluções e problemas, talvez mais problemas que soluções. Dentre as situações com as quais convive, a sua alimentação tem se apresentado como um grande desafio. A produção de alimentos cresce constantemente, inclusive em variedade e alternativas para todas as preferências e interesses. No entanto, ainda existem populações inteiras que não têm uma alimentação suficientemente nutritiva e há casos – não raros – de completa ausência de alimentos. Não é difícil de concluir que esta situação conduz a graves problemas sociais e econômicos de toda ordem, passando por enfermidades, marginalização, baixa produtividade e outro, despertando preocupações em organismos mundiais para a mitigação dos efeitos devastadores da ausência ou carência de alimentação básica a toda a população do planeta.

O problema se avoluma na medida em que se considera o crescimento da população mundial, particularmente quanto ao processo de urbanização que, segundo dados da FAO de 1998, se apresenta como um dos principais problemas da humanidade, quase sempre provocando alterações dramáticas na ordem social e econômica, destruindo empregos no campo e recriando nas cidades, como já ocorreu em Londres e tem ocorrido em São Paulo e Rio Janeiro nas últimas décadas e está ocorrendo em Curitiba e Florianópolis (PEGURIER, 2007).

De acordo com Pegurier (2007), em 23 de maio de 2007, a população urbana ultrapassou a rural. McGlade (2010, p. 1) afirma que “a população global está a aglomerar-se nas nossas cidades, prevendo que, em 2050, 80% da população mundial (que, segundo as estimativas, será de nove bilhões de pessoas) viverá em zonas urbanas”.

Esta situação se agrava quando se observa que já em 1988, 25% dos pobres absolutos do mundo em desenvolvimento viviam em áreas urbanas e, segundo o WRI - Instituto de Recursos Mundiais (1996), após a primeira década do século XXI, estima-se que cerca de 56% dos pobres absolutos estejam vivendo nas zonas urbanas. Pegurier (2007) afirma que por volta de 20% da população mundial está abaixo da linha de miséria, dos quais três quartos moram no campo.

Embora a urbanização seja um fenômeno que gera riquezas às elites dominantes e, por isso, assume características de irreversibilidade, também proporciona aos pobres rurais a melhoria da qualidade de vida. Assim, muitos são os fatores que recomendam a urbanização. Dentre eles, altos índices de urbanização melhoram os índices de bem-estar da população, permitindo o acesso a energia, saúde, educação, renda, transporte, saneamento e lazer.

Neste sentido, Pegurier (2007) lembra que não existe país rico nem remediado com população urbana muito abaixo de 80% do total. Ou seja, a urbanização é necessária. Por outro lado, a urbanização proporciona vários dos maiores problemas de ordem social e ambiental, resultantes de pressões como a concentração de massas, a pobreza, a poluição e o trânsito, desafiando a capacidade dos governos para manejar esse crescimento urbano, a fim de identificar formas de proporcionar alimentos, abrigo e serviços básicos aos residentes de uma cidade ou criar “cidades sustentáveis”.

Para ilustrar a dimensão do desafio, recorreu-se a McGlade (2010) que menciona um estudo sobre Londres, realizado pelo Greater London Authority, que estima que a pegada de carbono desta cidade é 300 vezes superior à sua área geográfica – o que corresponde quase ao dobro da área de todo o Reino Unido. Muitas vezes, a poluição das cidades afeta também áreas exteriores, demonstrando grande impacto ambiental, pois situações semelhantes dependem de outras regiões supridoras de energia, recursos e depositárias de resíduos.

Pegurier (2007) salienta que, se não fosse o seu sucesso, a população não teria crescido tanto. Para concluir que “o sucesso criou nossos problemas. E o paradoxo maior: o campo sobrevive sem a cidade, mas a cidade não duraria sem ele”.

Neste contexto e com desafios crescentes, a agricultura urbana tem acontecido, e proporcionado mudanças no panorama das cidades, sendo realizada geralmente em pequenas áreas e destinada, sobretudo a uma produção para utilização e consumo próprios, ou para a venda em pequena escala, em mercados locais. Pratica-se principalmente em quintais, em terraços ou pátios, ou ainda em hortas urbanas – espaços comunitários ou espaços públicos não urbanizados.

Atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estimula e apoia financeiramente ações comunitárias que garantem a segurança alimentar e nutricional de famílias pobres, investindo cerca de R\$ 10 milhões do orçamento anual do Ministério, em parcerias com Estados, Municípios e ONGs. São 130 convênios de agricultura urbana e periurbana em execução, dos quais 30 projetos de beneficiamento e comercialização (em feiras, mercados públicos, pequenas agroindústrias), quatro projetos na área de segurança alimentar em acampamentos e 96 na linha de produção (hortas e lavouras comunitárias, plantas medicinais, mudas e viveiros, criação de pequenos animais)

Uma destas ações acontece a partir do projeto Agricultura Urbana e Periurbana da Região Metropolitana de Maringá (RMM), desenvolvido junto com a Prefeitura de Maringá e com participação da Universidade Estadual de Maringá (UEM), por meio do Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana (Ceraup), contemplado junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) em 2008.

Acredita-se que este projeto tem potencializado o atendimento ao projeto de Hortas Comunitárias de Maringá, proporcionado muitos benefícios à população participante e atendida na RMM. Com isso, este trabalho objetiva avaliar alguns aspectos sociais e econômicos da Agricultura Urbana e Periurbana realizada na mencionada região.

2- Aspectos Metodológicos

O interesse do artigo é descrever as ações de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) executadas na RMM, que conta com o apoio do Ceraup, ligado à UEM. Tem como um objetivo principal analisar a importância e influência do AUP no desenvolvimento social e econômico dos produtores participantes e conseqüentemente no desenvolvimento sustentável da região. De acordo com a classificação de Cooper; Schindler (2000) e Roesch, (1999), o estudo pode ser considerado de caráter descritivo, visto que se propõe a descrever algo – características, fenômenos, resultados, função de uma população ou mercado. Na pesquisa descritiva os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados sem que o pesquisador interfira nos mesmos.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram tanto de forma indireta ou secundária como direta ou primária (LAKATOS; MARCONI, 1991). Como fonte de documentação indireta, que tem o intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Lakatos; Marconi (1991), a pesquisa bibliográfica abrange o estudo em bibliografias já tornadas públicas em relação ao tema de estudo, neste caso, agricultura urbana e periurbana. Tem como finalidade colocar o pesquisador em contato com o que já foi escrito sobre determinado assunto, permitindo o reforço na análise ou na manipulação dos dados. Também como fonte indireta, utilizou-se da pesquisa documental no site do Ceraup e leis que regem a AUP. Como fonte de documentação direta que, segundo Lakatos; Marconi (1991), consiste no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem, fez-se uso de

questionário, aplicado aos agricultores envolvidos na AUP da região metropolitana de Maringá.

Assim, os questionários foram aplicados em uma reunião do Coletivo Metropolitano de Agricultura Urbana e Periurbana (Comaup), coordenada pelo Ceraup, no Campus da UEM, no dia 04 de junho de 2011. Como a presença dos agricultores era facultativa, na reunião estiveram presentes aproximadamente 80 pessoas, das quais se verificou mediante abordagem que várias pertenciam à mesma família, alguns eram representantes de prefeitura (vereadores e intermediadores do projeto) e várias pertenciam à mesma horta e se reuniram para responder o questionário alegando que as informações seriam as mesmas. Desta forma, foram obtidos 22 questionários respondidos, que se considera ser muito representativo da totalidade das famílias de agricultores(as) presentes. Alguns questionários foram aplicados em forma de entrevista devido à dificuldade de alguns agricultores em leitura e interpretação.

Para a análise de dados foram examinados os seguintes aspectos: o perfil dos agricultores e das hortas das quais participam; a contribuição das hortas no desenvolvimento social e econômico dos participantes e família. As variáveis foram analisadas através da estatística descritiva e interpretadas sob o enfoque da contribuição da AUP no desenvolvimento sustentável.

3- Revisão Bibliográfica

3.1 Definições e conceitos de agricultura urbana

Segundo o site de enciclopédia livre, Wikipédia (AUP, 2011), Agricultura urbana é a agricultura praticada no interior (*agricultura intra-urbana*) ou na periferia (*agricultura periurbana*) de uma localidade, cidade ou metrópole, cultivando, produzindo, criando, processando e distribuindo uma diversidade de produtos alimentares e não alimentares, utilizando os recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados dentro ou em redor da área urbana.

A expressão “agricultura urbana”, ou “agricultura intra e periurbana”, usada originalmente apenas nos meios acadêmicos e ocasionalmente pelos meios de comunicação, agora vem sendo adotada amplamente (SMIT e outros, 1996, apud MOUGEOT, 2000; FAO, 1996). Segundo Santandreu; Lovo (2007), é um conceito multidimensional que inclui a produção, o agro extrativismo e a coleta, a transformação e a prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, ervas medicinais, plantas ornamentais, etc.) e pecuários (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados ao auto consumo, trocas e doações ou comercialização, (re) aproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais (solo, água, resíduos sólidos, mão-de-obra, saberes etc.). Essas atividades podem ser praticadas nos espaços intra-urbanos ou periurbanos, estando vinculadas às dinâmicas urbanas ou das regiões metropolitanas e articuladas com a gestão territorial e ambiental das cidades.

De acordo com Mougeot (2000), o conceito de Agricultura Urbana está relacionado a um fenômeno atual e se diferencia da Agricultura Convencional (e complementar a ela), justamente por que ela está integrada no sistema econômico e ecológico do entorno urbano. Segundo Dubbeling; Zeeuw (2007), para o desenvolvimento de uma agricultura urbana sustentável, a atividade envolve uma grande variedade de sistemas e atores inter-relacionados e tem interfaces com várias áreas da administração urbana.

O desenvolvimento do conceito de agricultura urbana procurou contemplar a relação do termo com a sua prática propriamente dita e, também com a finalidade de demonstrar o potencial de complementaridade e de sinergia com outros conceitos em seu campo de atuação, tais como agricultura rural, desenvolvimento urbano sustentável e sistemas urbanos de abastecimento de alimentos, dentre outros.

Assim, as definições mais usuais da agricultura urbana levam em conta os tipos de *atividade econômica*, a *localização* intra-urbana ou periurbana, os tipos de *áreas* onde ela é praticada, a sua *escala* e *sistema* de produção, as categorias e subcategorias de *produtos* (alimentícios e não alimentícios) e a *destinação* dos produtos, inclusive sua comercialização.

A característica principal da agricultura urbana, que a distingue decisivamente da agricultura rural, é sua integração no sistema econômico e ecológico urbano, ou seja, o “ecossistema” urbano, que diz respeito à necessidade da agricultura urbana de interagir adequadamente com o resto da cidade, além, também, da necessidade de interagir com a produção rural e as importações.

Após várias considerações, Mougeot (2000) propõe a revisão do conceito de agricultura urbana como sendo a praticada dentro (intra-urbana) ou na periferia (periurbana) dos centros urbanos (sejam eles pequenas localidades, cidades ou até megalópoles), onde cultiva, produz, cria, processa e distribui uma variedade de produtos alimentícios e não alimentícios, (re) utiliza largamente os recursos humanos e materiais e os produtos e serviços encontrados dentro e em torno da área urbana, e, por sua vez, oferece recursos humanos e materiais, produtos e serviços para essa mesma área urbana.

A agricultura urbana e periurbana acontece porque a produção de alimentos na cidade se dá, em muitos casos, como uma resposta dos pobres urbanos ao acesso inadequado, pouco confiável e irregular às provisões de alimentos, em parte devido à falta de disponibilidade, em parte à falta de poder aquisitivo e, também, devido ao acesso inadequado às oportunidades formais de emprego, devido à deterioração das economias nacionais nos países em desenvolvimento. As crises econômicas ou alimentares não são certamente o único fator a impulsionar o ressurgimento da AU. Existem numerosas cidades onde a agricultura urbana se desenvolveu sem que fosse necessário passar por um período de crise (ou mesmo onde a crise – para certas categorias da população – já é parte intrínseca do sistema urbano).

Em síntese, segundo Santandreu; Lovo (2007), a multifuncionalidade da AUP gera orientações para a promoção de políticas e ações voltadas para a:

1. Melhorar a gestão ambiental;
2. Melhorar a gestão territorial;
3. Promover a equidade de gênero e respeito às condições étnicas e socioculturais;
4. Combater a pobreza;
5. Promover a Segurança Alimentar e Nutricional e combate à fome; e,
6. Promover a inclusão social e a governabilidade participativa.

De acordo com Dubbeling; Zeeuw (2007) existem algumas características que devem estar presentes no processo de formulação de uma política com o envolvimento de diversos atores: participação ativa dos agricultores urbanos no planejamento da atividade; processo organizado com divisão do trabalho, cronograma, monitoramento dos resultados, reuniões frequentes; confiança e respeito mútuo como base para a negociação; parceiros bem escolhidos; procedimentos para a tomada de decisão bem definidos; implementação de curto prazo para reforçar compromisso e participação; orçamento compartilhado com otimização dos recursos disponíveis (humanos e financeiros).

3.2 A integração da agricultura no ecossistema urbano

O princípio da integração da agricultura no ecossistema urbano possibilita reconhecer três tipos de situações ou relações, conforme o grau de integração da agricultura que se pratica na cidade com o “organismo” urbano, em geral.

A primeira relação é que, em qualquer cidade e em qualquer momento, seus alimentos são produzidos por uma agricultura que é de caráter rural, periurbano e intraurbano, pois as três interagem e se complementam mutuamente em variados graus, de tal forma que a agricultura urbana complementa a agricultura rural em termos de autoconsumo, fluxos de comercialização e fluxos de abastecimento do mercado (MOUSTIER e outros, apud MOUGEOT, 1999).

A segunda relação é que, em qualquer momento, em cidades de diferentes tamanhos ou complexidade, a agricultura nelas praticada será mais do tipo urbano (mais intensiva e produtiva) nos centros maiores do que nos menores (LEE-SMITH, apud MOUGEOT, 1999).

A terceira relação é que, em qualquer cidade, em determinado período de tempo, durante o processo de urbanização, a agricultura de tipo urbano e intensivo crescerá como porcentagem de toda a agricultura praticada na referida cidade (YI-ZHANG CAI, apud MOUGEOT, 1999).

Em todas as três relações, a agricultura se tornará mais urbana, ou seja, mais integrada ao ecossistema urbano, por meio de vários processos que se acumulam no tempo e que são mais numerosos e efetivos nos grandes centros urbanos.

Dados da FAO de 1999 fornecem a estimativa de que existem cerca de 800 milhões de pessoas atuando com agricultura urbana, contribuindo significativamente para a alimentação das cidades (FAO, 1999).

A agricultura urbana está surgindo com força na África subsaariana, onde o crescimento urbano mais acelerado está se dando justamente em países pouco preparados para alimentar as suas cidades (RATTA; NASRr, 1996, apud MOUGEOT, 1999).

A agricultura urbana pode prover benefícios, mas também apresentar riscos para os habitantes das cidades, tais como os efeitos da poluição industrial que podem contaminar os recursos utilizados no cultivo urbano, afetando o solo, a água, o ar. Com isso, há riscos para os trabalhadores e demais participantes que participam do processo de produção até a disponibilização dos produtos aos consumidores. Em relação à ocorrência de pragas e doenças vegetais, a base é a utilização de agrotóxicos - herbicidas e fungicidas, entre outros – o que, em áreas urbanas é muito sério, não somente pelo elevado custo, mas também pela proximidade das residências (AQUINO; ASSIS, 2007).

Ressalte-se, contudo, que a prática da agricultura urbana e periurbana de forma organizada e orientada pode mitigar os riscos, possibilitando a geração de trabalho e renda com sustentabilidade.

Em estudo sobre o impacto econômico da agricultura urbana nos horticultores domésticos de Ouagadougou, região sub-saheliana, os autores Gerstl, Cissé e Tanner, confirmaram que os benefícios superam os riscos da prática doméstica da agricultura urbana, e identificou os impactos positivos na situação econômica – aumento de renda – e na segurança alimentar dos praticantes, porém sujeitos a variações sazonais decorrentes de épocas de seca e chuva.

Soriano et al (2011) realizaram estudo para levantar o desempenho econômico do agrossistema periurbano conhecido no México como “chinampa”. O chinampa é uma pequena parcela de terra de forma irregular e de origem pré-espanhola onde os habitantes do vale do México ainda hoje produzem uma variedade de alimentos para a cidade. Esses cultivos são formados ao redor de lagos e em áreas inundáveis, usando-se barreiras de

terra e canais para aumentar a área agricultável. Observou-se que os agricultores que utilizaram menos insumos externos, tais como sementes melhoradas, obtiveram retornos superiores àqueles que utilizaram maiores quantidades destes insumos. Além do uso de sementes locais, também contribuíram para os melhores resultados as práticas tradicionais, que demonstraram que a estabilidade é fator que contribui para a sustentabilidade. Também verificou-se a necessidade de políticas públicas apropriadas aos agricultores periurbanos a fim de conceder-lhes condições competitivas semelhantes aos grandes produtores. Outro aspecto econômico encontrado neste estudo diz respeito aos trabalhadores utilizarem a agricultura urbana como complemento de renda. Como aspecto relacionado à sustentabilidade socioeconômica, a troca de insumos entre os agricultores permite redução dos custos de produção, mantendo ativos mecanismos de coesão social. Finalmente, embora com baixa produtividade, os benefícios ambientais e sociais compensam ao permitir a reprodução social dos grupos a partir do cultivo semi-tradicional.

Os aspectos econômicos da agricultura urbana são abordados por Ávila; Veenhuisen (2011) em editorial da Revista de Agricultura Urbana, quando argumentam que a agricultura urbana oferece inúmeros benefícios e funções úteis às cidades e aos seus habitantes. Com isso, solicitam o apoio político uma vez que esta atividade vem crescendo e são necessários mais recursos e pesquisas para aprimorar a contribuição da agricultura urbana ao desenvolvimento sustentável das cidades.

Moustier, apud Ávila; Veenhuisen (2011), propõe os seguintes indicadores para revelar e mensurar os impactos econômicos da agricultura urbana:

a) emprego (população envolvida); b) geração e distribuição de renda; c) disponibilidade financeira; d) contribuição para a alimentação das famílias; e) valor agregado; f) contribuição para a oferta de alimentos nas cidades; e, g) sua participação no mercado.

Ávila; Veenhuisen (2011), afirmam que a contribuição da agricultura urbana para o PIB (Produto Interno Bruto) pode ser pequena, mas sua importância para os habitantes de qualquer cidade pode ser substancial, especialmente em tempos difíceis, como o que ocorreu em Buenos-Aires, Quito e Harare.

Porém, a agricultura urbana é importante não só em situações de crise, mas também por sua proximidade com o mercado consumidor urbano, e pelas vantagens comparativas que essa localização oferece, ao permitir a entrega de produtos perecíveis frescos, o acesso a recursos produtivos (água, adubos a partir do lixo orgânico doméstico) e a entidades que fornecem crédito, assistência técnica, informações sobre o mercado e outros. A agricultura urbana complementa a agricultura rural e aumenta a eficiência da oferta nacional de alimentos e pode substituir produtos importados, ajudando a economizar divisas estrangeiras. Sua contribuição para o suprimento alimentar das cidades varia, dependendo dos produtos e das épocas do ano. Quando a situação econômica melhora, a agricultura urbana pode assumir outras funções de interesse dos cidadãos urbanos: cultivar o solo como lazer e recreação, pelo exercício físico, pelo melhoramento ambiental, pela busca de alimentos mais frescos e puros etc., e ainda para enriquecer a biodiversidade e reduzir a “pegada ecológica” urbana.

Nugent, apud Ávila; Veenhuisen (2011), sugere as seguintes questões com relação ao impacto econômico da agricultura urbana:

1. Quem são os principais parceiros, e como eles se relacionam? 2. Quais são os impactos da agricultura urbana na comunidade, e por que ocorrem esses impactos positivos ou negativos, temporários ou permanentes, e como eles evoluem com o passar do tempo? 3. Esses impactos são mais positivos, para a comunidade, do que os resultantes

de outros usos para o mesmo espaço, e como são tomadas decisões sobre a utilização dos espaços?

Na década de 1990, a auto-produção de alimentos variava de 18% a 60% do total de consumo alimentar das famílias de baixa renda, e estudos verificaram importantes benefícios trazidos pela agricultura urbana, incluindo a constatação de que pelo menos 50% dos alimentos consumidos pelos moradores são produzidos pelos próprios consumidores (UA-Magazine Special, 2002, Mwangi, 1995), representando importante redução nos gastos com alimentação. As famílias pobres urbanas podem gastar de 60 a 80% de sua renda com comida.

A agricultura urbana cria auto-emprego e economiza renda, especialmente entre os moradores mais pobres que não têm acesso a outros trabalhos, e é uma fonte complementar de rendimentos para muitas famílias de baixa e média renda. Os rendimentos recebidos pelos agricultores urbanos contribuem de modo significativo, ainda que freqüentemente incerto, para a manutenção de suas famílias. Em Dar Es Salaam, Tanzânia, a agricultura urbana é o segundo maior empregador, respondendo por 20% dos trabalhadores empregados (Sawio, 1998, apud Ávila; Veenhuisen, 2011). Em Nairóbi, Quênia, a agricultura urbana provê o maior nível salarial entre as microempresas e o terceiro mais alto entre todos os setores econômicos urbanos (House et al, 1993 apud Ávila; Veenhuisen, 2011). Em Lomé, a renda mensal média de um produtor que vende seus produtos no mercado local corresponde a dez salários mínimos locais, e equivale ao salário de um funcionário público veterano (Abutiate, 1995 apud Ávila; Veenhuisen, 2011).

É importante salientar que estudos demonstram que agricultores urbanos tomam decisões racionais sobre sua produção, assumindo os riscos da produção intensiva de hortaliças, como na cidade de Kumasi, Gana, ou obtendo melhores retornos por dólar investido ao manterem a diversidade de produtos e ao usarem menos insumos externos, como na cidade do México. Esses casos também revelam a importância do uso de recursos locais e seu impacto positivo na economia dos pequenos produtores rurais instalados nas áreas periféricas das cidades.

Na África, na América Latina e na Ásia, as mulheres são especialmente ativas na agricultura urbana, buscando melhorar a alimentação de suas famílias e/ou aumentar a sua renda. Para muitas mulheres a agricultura urbana fornece uma alternativa atrativa e flexível ao trabalho mal remunerado como empregadas domésticas e em outras atividades informais e mal pagas longe de suas casas (que podem implicar em custos com ônibus e no pagamento a alguém para cuidar de seus filhos). Para compreender o papel da agricultura urbana nas estratégias de sobrevivência dos lares urbanos de baixa renda, vários fatores devem ser analisados. A agricultura urbana pode ter um impacto positivo e importante nos lares urbanos, mas quase sempre como parte de um conjunto de estratégias mais amplo.

Empregos também são criados nas pequenas empresas produtoras de insumos usados pelos pequenos agricultores urbanos (composto, equipamentos etc.) ou processadoras e distribuidoras de produtos agrícolas e alimentícios (serviços de empacotamento, secagem, embalagem em latas, congelamento, fábricas de doces etc.).

A agricultura urbana fornece aos moradores pobres das cidades uma proteção contra os choques setoriais, já que qualquer um pode iniciar a atividade com relativamente poucos recursos e impedimentos (embora a falta de propriedade da terra em muitos casos iniba maiores investimentos), além de fornecer alimentos, que são a necessidade mais essencial em tempos de crise econômica.

3.3 Avaliação econômica e social do impacto da agricultura urbana na vida das cidades

Não é tão simples determinar o valor econômico da produção agrícola gerada nas cidades e em suas periferias em termos quantitativos precisos, considerando-se todos os “custos e benefícios”, devido ausência de informações confiáveis sobre as quantidades de insumos e seus preços, as quantidades de alimentos produzidos e os preços obtidos dentro dos limites das cidades.

Muitas vezes ouve-se o argumento de que outros usos da terra, mais lucrativos economicamente, irão ou deveriam substituir a agricultura urbana. Os altos valores dos terrenos urbanos são certamente um importante fator a inibir a agricultura urbana, e em um sistema de livre mercado imobiliário a agricultura frequentemente dá lugar às indústrias, residências etc. Entretanto, o poder econômico da horticultura e da criação intensiva de animais é quase sempre subestimado, e a avaliação da importância econômica da agricultura urbana torna-se ainda mais positiva se os benefícios extra-mercado, como a segurança alimentar, a melhora na nutrição e na saúde, a integração social dos mais pobres, o melhoramento ambiental, o microclima mais ameno, a reciclagem dos lixos orgânicos, o melhoramento das áreas baldias, e as oportunidades de recreação e de aprendizagem etc., também forem considerados e implementadas políticas urbanas adequadas para apoiar esses efeitos sócio-culturais-ambientais da agricultura urbana.

Para estimar os custos extra-mercado, existem métodos para calcular a relação custo-benefício da agricultura urbana, como por exemplo, o “método de valor de contingência” (HENN e HENNING, 2001), que leva em consideração os custos e benefícios sociais, ambientais e para a saúde, usando os custos de oportunidade (outras atividades que poderiam ser desenvolvidas no mesmo espaço, em vez de cultivá-lo) e a disposição de pagar como padrões de medida.

Entretanto, mais trabalho multidisciplinar é necessário para produzir dados mais confiáveis e convencer os elaboradores das políticas públicas sobre a importância sócio-econômica da agricultura urbana e animá-los a viabilizarem novas formas de apoiá-la.

Aquino; Assis (2007) abordam os conceitos de agroecologia e agricultura orgânica incluindo as similaridades e diferenças, apresentando a primeira como uma ciência e a segunda como uma prática agrícola. Em seguida, discutem a agroecologia como referencial teórico para a prática da agricultura urbana a partir da produção de orgânicos para promoverem segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. Apresentam a agroecologia como a utilização de tecnologias que respeitam a natureza, mantendo as condições de equilíbrio entre os organismos participantes no processo de produção, bem como do ambiente.

Assim, o manejo agroecológico sustenta a agricultura urbana e periurbana, na produção de alimentos considerando a inter-relação homem - cultivo - animal - meio ambiente e as facilidades da infraestrutura urbana como fator de estabilidade da força de trabalho, além de produção diversificada e sustentável (AQUINO; ASSIS, 2007).

Nesse sentido é que a agroecologia é considerada especialmente apropriada para o entorno urbano, posto que sistemas de produção orgânicos com foco agroecológico caracterizam-se como um instrumento interessante para viabilização da agricultura em pequena escala, em regime de administração familiar, tanto em sistemas de parcelas individuais como em explorações associativas, posto que a baixa dependência de insumos externos facilita a adoção dessa forma de produção por esse tipo de agricultor (AQUINO; ASSIS, 2007).

A produção agrícola em áreas urbanas já é uma realidade, e vários aspectos relacionados à água e ao solo, sugerem o levantamento, por parte de órgãos competentes, de medidas que assegurem a saúde da população e que sejam urgentemente implementadas por políticas públicas (AQUINO; ASSIS, 2007).

As políticas municipais deveriam abordar a agricultura orgânica de forma holística, como parte do sistema alimentar urbano geral, considerando os diferentes aspectos (segurança alimentar, meio ambiente, saúde, uso do solo, cultura etc.), e em diferentes níveis (local e nacional).

O poder local sempre tenta reduzir o número de pobres e de trabalhadores informais na cidade, e busca integrá-los na economia urbana formal, enquanto que muitas medidas econômicas, em nível nacional, tendem a levar mais gente para a pobreza e para o setor informal. Assim, é do máximo interesse das prefeituras a promoção do desenvolvimento da agricultura urbana. Mas também o setor privado, com seus investimentos e visão empresarial, pode desempenhar um papel substancial nesse processo.

4- Desenvolvimento e Análise Dos Dados

4.1 Ceraup – Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana

O programa de hortas comunitárias desenvolvido, primeiramente pela Prefeitura Municipal de Maringá (PMM) está inserido no programa Maringá Saudável, lançado em 2007. Com a criação deste programa, a cidade passou a fazer parte de uma rede de cidades saudáveis no mundo, que por sua vez tem a chancela da Organização Mundial de Saúde (OMS). A partir de março de 2008, surgiu o Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana (CERAUP) – fruto de uma parceria entre a Universidade Estadual de Maringá (UEM) e a PMM. (CERAUP, 2011).

Com o aporte de recursos do MDS, que viabilizou o surgimento do projeto Ceraup, estabeleceu-se parcerias entre as Prefeituras Municipais de Maringá, Sarandi e Paiçandu com a UEM. Assim, atualmente existem 17 hortas comunitárias em funcionamento em Maringá, 7 em Sarandi e 6 em Paiçandu. Na UEM, o projeto está ligado ao curso de Agronomia, mas possui ainda profissionais de diversas áreas, como engenheiros agrônomos, psicólogos, assistentes sociais, acadêmicos bolsistas do curso de agronomia e zootecnia da UEM e de nutrição do Cesumar, e está em aberto a participação de outras áreas que possam contribuir. Além disso, tem havido o envolvimento de diferentes forças da comunidade na geração e produção de conhecimento sobre Agricultura Urbana.

O Ceraup tem como missão “Promover assistência técnica e extensão urbana que contribuam para o empoderamento social dos atores envolvidos nos programas de Agricultura Urbana e Periurbana na Região Metropolitana de Maringá-PR” (CERAUP, 2011). Para bem cumprir sua missão, o Ceraup desenvolve uma atividade que abrange, além de aspectos técnicos, a proposição de ética própria, ou seja, de um conjunto de valores que determina atitudes e padrões de comportamento.

O estatuto de cada horta é aprovado em assembléia com a comunidade a partir de reuniões, onde são observados os seguintes passos: i) convite e esclarecimentos ao público alvo; ii) a conquista das pessoas; iii) elaboração da constituição da horta, onde todas as famílias cadastradas fazem parte de uma grande assembléia na qual se decide o estatuto, especialmente a comissão diretiva, formada por presidente, vice-presidente, tesoureiro e secretário. Uma vez constituída, ocorre o processo de divisão dos canteiros das hortas. A comercialização dos produtos tem sido feita no local, pois as famílias vendem diretamente para o consumidor que vão a busca de produtos mais saudáveis.

Os benefícios percebidos com essa parceria, além da questão da produção e geração de renda por parte da população, foram: ganhos na saúde da população, melhoria da alimentação, a prática de exercício laboral, melhora no relacionamento comunitário, tratamento de doenças como a depressão através das atividades na horta, além de conexões com diferentes órgãos de assistência social, como por exemplo, os de tratamento psiquiátrico e psicológico. Para os envolvidos por parte da Universidade, é uma oportunidade para a aplicação de conhecimentos e de fomentar a prática dos estágios para os acadêmicos, dentro de uma ampla gama de conhecimentos e cursos.

O Ceraup promove frequentemente reuniões com os agricultores da RMM a fim de fornecer informações sobre manejo da agricultura urbana desenvolvidos no Brasil e em outros países, situação da agricultura urbana na região, recursos recebidos e direcionados, ações efetivas, bem como no sentido de ouvir e discutir com os agricultores os problemas que eles enfrentam e as possíveis alternativas para melhorias.

4.2 Análise e discussão dos dados coletados

Após verificar a importância econômica e social da agricultura urbana, em seus mais variados aspectos, o presente trabalho faz uma apresentação e análise desta atividade conforme os dados coletados junto a agricultores urbanos da RMM, presentes na terceira reunião do Comaup do dia 04 de junho de 2011, onde se constatou que 73% são agricultores de hortas comunitárias, 18% de hortas institucionais e 9% de hortas caseiras (nas suas residências). Um fato interessante é que 64% deles já realizavam atividades rurais antes da entrada no projeto AUP. Observa-se que o local que mais tem famílias são nos espaços comunitários com 27 famílias, em média, em cada local. Cada família está representada nestes espaços por 4 pessoas. A partir desta constatação, em um esforço estimativo, chega-se ao número de 503 famílias atuando nas 22 atividades ou locais com a participação de 1.918 pessoas. Além disso, 89% dos respondentes disseram que existem famílias disponíveis e esperando para ocupar um espaço nas hortas e que se houvesse mais espaço essas pessoas poderiam entrar no programa.

Cerca de 90% dos respondentes produzem apenas produtos orgânicos e 10% responderam que produzem produtos semiorgânicos. Da cultura produzida, 61% são produtores de verduras e legumes (horta), 24% produzem ervas medicinais, 6% plantas ornamentais e 9% outros tipos de produtos.

Além do consumo dos produtos que plantam, 19% dos agricultores reponderam que realizam trocas de produtos entre as famílias, 4% transformam os seus produtos agregando valor, 19% comercializam, 3% prestam serviços de apoio e assessorias técnicas e 5% realizam doações dos seus produtos.

As comercializações dos produtos ocorrem no próprio local da horta em sua maioria, ou seja, os consumidores vão até a horta para comprarem os produtos. Isso é muito importante para os produtores, pois ficam livres de quaisquer custos de remoção e transporte, além do fato dos clientes consumirem hortaliças frescas, colhidas na hora da compra. Com isso, os agricultores estão ganhando poder de mercado a medida que estendem a comercialização para mercados e restaurantes. É um fator a ser acompanhado, pois tais agricultores não possuem habilidades administrativas e a mudança do foco pode ocasionar problemas entre eles. Por exemplo, se algum agricultor prefere vender em vez de trocar os produtos, o propósito da AUP deixa de ser atendido.

Quanto a origem dos recursos, 48% responderam que os insumos e equipamentos são doados pela prefeitura do município, 37% responderam que os investimentos nas hortas são feitos com recursos próprios, 7% disseram receber recursos da UEM, 4% de empresas e outros 4% disseram que emprestam recursos para investir em sua produção.

Pode-se dizer que uma grande parte das necessidades para produção provém de recursos públicos, mas não em sua totalidade, pois muitos investem o capital da própria família para dar continuidade a produção e anteciparam que não foi este o acordo que fizeram com a prefeitura. Que mediante o acordo, todo o insumo viria de recursos públicos.

A maioria dos produtores (72%) disseram que existe em cada horta um presidente responsável por tomar as decisões, e 17% disseram que as decisões são tomadas em conjunto, mas 11% responderam que cada trabalhador toma a decisão que lhe cabe tomar. As principais decisões a serem tomadas, dizem respeito a divisão de tarefas (46%) e sobre o que plantar (42%), tendo um percentual pequeno que respondeu sobre a definição do preço de venda.

Não existe um processo de decisão sobre a distribuição de renda, uma vez que as atividades não se caracterizam como cooperativismo, mas sim um espaço comum onde cada família cultiva no seu canteiro delimitado, consome, troca ou vende o que produz objetivando a geração de renda.

Outro fator da pesquisa diz respeito a contribuição da AUP na renda do agricultor. Dos agricultores pesquisados, 91% consideram que a renda gerada pela agricultura urbana implica em um complemento de renda, sendo que apenas 9% não possuem outra fonte de renda e tiram da agricultura urbana o sustento da família. A contribuição gerada pela agricultura urbana para estes agricultores não ultrapassa R\$250,00 mensais, o que mostra que na região metropolitana de Maringá essa atividade ainda se mostra bastante principiante e que com o apoio do Ceraup e Prefeituras envolvidas, a agricultura urbana ainda pode se expandir em volume inimaginável

Mesmo ainda recebendo pouco com a atividade de agricultura urbana, os agricultores, em sua maioria (45%), são seus próprios financiadores, 21% disseram ser financiados pela prefeitura, 15% por empresas parceiras, 9% por ONGs e 9% pelo governo estadual/federal.

Em termos de renda, verifica-se que há um aumento médio de R\$ 234,67 na renda familiar, o que resulta um aumento agregado das famílias pesquisadas em torno de R\$ 118.037,33 por mês.

Os resultados da questão sobre os benefícios da agricultura urbana para a vida da família, mostra que o maior percentual de respondentes indicaram que o principal benefício é a contribuição para a alimentação saudável da família (26%), colocando que a família passou a se alimentar mais de verduras, vegetais e frutas mediante a produção familiar e as trocas realizadas com outras famílias do plantio, além de descomprometer parte da renda com alimentação. Em segundo ficou o envolvimento e interação da comunidade (23%), mostrando que as famílias interagem entre si e cuidam umas das outras, realizando trocas de alimentos, bem como a comunidade também se envolve se tornando cliente dos agricultores e também consumindo produtos mais saudáveis e frescos. Desta forma a agricultura urbana contribui para a oferta de alimentos na cidade (14%) e gera disponibilidade financeira (12%) para outras necessidades da família.

Além dos benefícios mais indicados ainda indicaram adição de valor ao produto (11%), emprego seguro aos envolvidos (6%), geração e distribuição de renda (5%) e participação de vendas no mercado (4%). Adicional aos elencados para respostas, muitos responderam que o envolvimento com a agricultura urbana muda a vida de uma pessoa, que o contato com a terra e o plantio alivia o *stress* da vida corrida do dia-a-dia. Um agricultor disse que muitos dos envolvidos na horta da qual faz parte são aposentados e tiram da horta um motivo para não desistirem da vida, ocupar a mente e não cair em depressão, além da renda que ganha. Um outro agricultor relatou que não tira renda nenhuma da agricultura urbana, planta para consumir e doar, e usa a horta como processo terapêutico, atividade que o desobrou até mesmo do uso de medicações para depressão.

A participação das mulheres na coleta de dados deste estudo, revela que a presença da mulher na AUP ocorre, em muitos casos, como principal participante nos projetos. Com base nos dados do estudo constata-se que a mulher participa na maioria das ações. A aplicação dos questionários foi feita junto a 19 mulheres (86%) contra apenas 3 homens (14%).

Assim, pode-se auferir que a agricultura urbana contribui para a vida dos agricultores tanto de forma social como econômica, pois além de agregar renda e disponibilidade financeira, agrega alimentação saudável, qualidade de vida, envolvimento e interação entre as pessoas em torno de um propósito comum, conceito principal de capital social, empoderamento.

5- Considerações Finais

A partir dos resultados coletados e analisados, é possível elaborar algumas conclusões a respeito da agricultura urbana e periurbana na região metropolitana de Maringá, Paraná. Assim, prevalecem as hortas quase que exclusivamente nos espaços utilizados e a grande maioria dos participantes têm experiências com atividades rurais.

Embora o número de entrevistados tenha sido reduzido, fica evidente que há um potencial sócio-econômico na agricultura urbana e periurbana na região metropolitana de Maringá nas atividades, demonstrando a partir das respostas amplas possibilidades de expansão tanto de área ocupada quanto de incremento de renda.

Fica também destacada a vantagem competitiva dos produtores que, em quase sua totalidade, desenvolvem a agricultura de forma auto-sustentável, obtendo produtos orgânicos. Ressalta-se que este fato necessita ser exposto com maior ênfase assim que houver maior produção a ser disponibilizada para comercialização, uma vez que a principal atividade originada da produção é o consumo próprio, demonstrando que existe uma limitação, com algum excedente sendo comercializado no local.

Esta possibilidade livra os agricultores de custos de transporte e proporciona aos compradores hortaliças frescas, colhidas na hora da compra. Por outro lado, o potencial de produção e comercialização permite verificar que os agricultores urbanos e periurbanos da região metropolitana de Maringá estão limitados por carecerem de habilidades administrativas, uma vez que obtêm reduzido ganho de poder de mercado com a comercialização para mercados e restaurantes, tendo problemas com esta atividade, especificamente porque alguns produtores são contrários e afirmam que isto é contrário ao propósito da AUP.

Com relação ao suprimento de recursos e insumos, são duas as principais fontes, quais sejam recursos públicos e capital familiar. Aliás, o fato de comprometerem renda familiar é colocado por alguns como algo que não estava previsto no acordo que fizeram com a prefeitura, que se comprometera a suprir a totalidade dos insumos. No entanto, verifica-se que o financiamento das atividades, para boa parte dos agricultores é através de recursos próprios.

Em termos organizacionais, no contexto da agricultura urbana e periurbana, as hortas comunitárias apresentam a figura de um presidente responsável por tomar as decisões, principalmente quanto a divisão de tarefas e sobre o que plantar. Com relação à renda obtida, não há critérios de distribuição, com cada família cultivando em seu espaço e, uma vez obtida a renda, é a própria família que decide a sua destinação. Talvez algum acordo cooperativo possa ser interessante para proporcionar maior alavancagem à atividade. Aliás, a grande maioria dos agricultores têm na agricultura urbana apenas um complemento de renda e, como já visto, principalmente para consumo próprio.

Apesar do baixo rendimento explícito proporcionado pelas atividades, é importante destacar que o apoio do Ceraup e Prefeituras envolvidas proporciona estimativas bastante otimistas quanto à expansão dos volumes de produção, particularmente à medida que a área disponível para o cultivo for ampliando.

Com relação aos benefícios da agricultura urbana, os participantes indicaram que o principal é a contribuição para a alimentação saudável da família e, como consequência, possibilitou descomprometer parte da renda com alimentação. Também destacaram o envolvimento e interação da comunidade demonstrando o cuidado mútuo das famílias. Ainda como benefícios podem ser mencionados a contribuição para a oferta de alimentos na cidade, com alguma disponibilidade financeira destinada para outras necessidades da família, a adição de valor ao produto e, também mencionaram que a agricultura urbana e periurbana proporciona emprego seguro aos envolvidos, geração e distribuição de renda e participação de vendas no mercado.

Alguns agricultores também afirmaram que o envolvimento com a agricultura urbana muda a vida das pessoas, alivia o *stress* da vida diária, fornece novo sentido à vida de aposentados, evita depressão, desempenha papel terapêutico e livra do uso de medicamentos.

Finalmente, é possível constatar que a agricultura urbana e periurbana desenvolvida na região metropolitana de Maringá, Paraná, contribui para a vida dos agricultores tanto de forma social como econômica, pois além de agregar renda e disponibilidade financeira, agrega alimentação saudável, qualidade de vida, envolvimento e interação entre as pessoas em torno de um propósito comum, conceito principal de capital social, e a participação e apoio do Ceraup funciona como agente propulsor desse desenvolvimento.

Referências

AQUINO, A. M.; ASSIS, R. L. **Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base em agroecologia**. Ambiente & Sociedade, Campinas, v. X, n. 1, p. 137-150, jan.-jun. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n1/v10n1a09.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2014.

AUP - Agricultura urbana. 2011. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Agricultura_urbana>. Acesso em 20 abr. 2014.

AVILA, C. J.; VEENHUISEN, R. **Editorial: Aspectos econômicos da Agricultura Urbana**. Revista de Agricultura Urbana, nº 7 – Aspectos Econômicos da Agricultura Urbana. 2011. Disponível em <<http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AUrevista.html#sobre>>. Acesso em 20 abr.2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Portal**. Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em 20 maio 2014.

CABANNES, Yves; DUBBELING, Marielle. **A Agricultura Urbana como estratégia para o desenvolvimento municipal sustentável**. Revista de Agricultura Urbana, n.1. Disponível em: <www.ipes.org.br>. Acesso em 11 maio 2014.

CERAUP – Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana. 2011. **Portal**. Disponível em: <www.dag.uem.br/ceraup/>. Acesso em 13 jun. 2014.

COOPER, D. R. & SCHINDLER, P. S. **Business research methods**. Irwin: Mc Graw-Hill, 2000.

DRESCHER, A.W., JACOBI, P. e AMEND, J. S. **Segurança Alimentar Urbana Agricultura urbana, uma resposta à crise?** Disponível em <<http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AU1/AU1resposta.html>>. Acesso em 15 maio 2014.

DUBBELING, Marielle; ZEEUW, Henk de. **Formulação interativa de políticas para o desenvolvimento sustentável da agricultura urbana**. Revista de agricultura Urbana, nº 16, 2007. Lima: IPES – Promoción de Desarrollo Sostenible. Disponível em <http://www.ipes.org/au/Recursos_en_linea/Revista_Agricultura_Urbana/Revista_au_p_or_16.html> Acesso em 13 jun. 2014.

FAO (1996) - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **The State of Food and Agriculture: urban agriculture: an oxymoron?** Agricultural and Development Economics Working Papers. Disponível em <<http://www.fao.org/docrep/003/w1358e/w1358e07.htm>>. Acesso em 11 maio 2014.

FAO (1999): Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **Majority of people live in cities by 2005**. Web Page Information FAO: Disponível em: <<http://www.fao.org/english/newsroom/factfile/ff9811-e.htm>>. Acesso em 30 jun. 2014.

GERSTL, S.; CISSÉ, G.; TANNER, M. **O impacto econômico da Agricultura Urbana nos horticultores domésticos de Ouagadougou**. Revista de Agricultura Urbana, nº 7 – Aspectos Econômicos da Agricultura Urbana. Disponível em <<http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AUrevista.html#sobre>>. Acesso em 19 abr. 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MCGLADE, Jacqueline. **Dos espaços urbanos aos ecossistemas urbanos**. 2010. Disponível em <<http://www.eea.europa.eu/pt/sinais-da-aea/artigos/ambiente-urbano>>. Acesso em 12 maio 2014.

MOUGEOT, L. **Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks, and policy challenges**. Havana, Cuba, 1999. Disponível em

<<http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AU1/AU1conceito.html>>. Acesso em 19 maio 2014.

MOUGEOT, Luc. **Agricultura Urbana: conceito e definição**. Revista de agricultura Urbana, nº 1. Lima: IPES – Promoción de Desarrollo Sostenible, 2000. Disponível em <http://www.ipes.org/au/pdfs/raup1/2_AU1conceitodefi.pdf>. Acesso em 22 abr. 2014.

PEGURIER, Eduardo. **População urbana ultrapassou a rural**. 2007. Disponível em <<http://www.oeco.com.br/eduardo-pegurier/17187-população-urbana-ultrapassou-a-rural>>. Acesso em 09 maio 2014.

ROESCH, Sylvia M. A.. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração**. 2ª ed. SP: Atlas, 1999.

SANTANDREU, Alain ; LOVO, Ivana Cristina. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**. Belo Horizonte: FAO/MDS/SESAN/DPSD, 2007.

SORIANO, R.; LEAVER, J.D.; WOODGATE, G.; LOSADA, H. **O impacto econômico do uso reduzido de insumos externos no sistema "chinampa" de agricultura periurbana**. Revista de Agricultura Urbana, nº 7 – Aspectos Econômicos da Agricultura Urbana. 2011. Disponível em <<http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AUrevista.html#sobre>>. Acesso em 19 abr. 2014.

SVERSUTTI, William D.; FREITAS, Aparecida do Rocio. **A formulação interativa e multi-atorial de políticas públicas para a agricultura urbana- Um panorama de suas influências no projeto Ceraup**. Anais da XXIX SEMAD. Maringá-PR, 2009.

WRI - Instituto de Recursos Mundiais. **Urban Agriculture in the Context of Human and Organic Municipal Waste Management**. 1996. Disponível em <http://www.wri.org/search?from=navbar&utm_source=wrinav&utm_medium=search&utm_campaign=archive.wri.org&s=urban+agriculture&op=Go>. Acesso em 19 abr. 2014.

A longa abolição no Brasil: Transformações recentes no trabalho doméstico¹

Juliane da Costa Furno

Mestre em Desenvolvimento Econômico

Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

E-mail: jujufurno@gmail.com

Resumo

O trabalho doméstico no Brasil carrega heranças profundas da história colonial e escravagista brasileira. Seu desenvolvimento ao longo dos anos e ciclos econômicos ocorre com a marca de precariedade, da informalidade, da ausência de regulamentação, com baixos rendimentos. Além disso, o trabalho doméstico tem a particularidade de correlacionar-se positivamente com a desigualdade social, a concentração de renda e os momentos de crise e recessão econômica. Para tanto, mobilizamos as dimensões de classe, gênero e raça no intuito de compreender de forma mais complexa e completa as transformações pelas quais vem passando esse contingente social nos anos 2000.

Palavras chaves: Trabalho doméstico; anos 2000; mercado de trabalho.

Introdução

Chamamos de “a longa abolição no Brasil” o processo de transformação pelo qual tem passado o trabalho doméstico no país, especialmente face aos acontecimentos vivenciados nos anos 2000. Apesar de ser um trabalho que confunde sua origem com o “descobrimento do Brasil”, ele ainda permanece no rol das ocupações que ainda padecem sob a não regulamentação e equidade.

O trabalho doméstico tem a especificidade de correlacionar-se positivamente com a existência de concentração da riqueza e renda e com a persistência de um contingente de excedente de mão de obra existente na economia (POCHMANN, 2012). Nesse sentido, nas economias nas quais a renda é menos desigualmente distribuída, existe uma tendência a menor participação do emprego doméstico no conjunto dos trabalhadores empregados². Definitivamente esse não é o caso do Brasil. Segundo a PNAD (2014), são mais de 6 milhões de pessoas, majoritariamente mulheres, que exercem trabalho doméstico. Como no período da Casa Grande, até hoje a trabalhadora doméstica assemelhasse ao “agregado” (FREYRE, 2006), agora, porém, com dimensões reificadas, mas preservando a herança do trato com as domésticas em uma esfera pessoalizada e essencialmente desigual, aparentando, no entanto, apresentar contornos “familiares”. Segundo Pochmann, “parte

¹ Versão adaptada da dissertação mestrado sob mesmo título defendida no Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção de título de mestre no Programa de Desenvolvimento Econômico sob orientação do professor doutor Marcio Pochmann.

² No entanto, segundo Davi Antunes (2011) mesmo em países nos quais se avançou mais rápida e homoganeamente a industrialização e nos quais é menor a desigualdades de renda, o trabalho doméstico ainda persiste, embora em proporções distintas da do Brasil.

significativa das atividades desenvolvidas nos lares brasileiros carrega ainda hoje traços semelhantes observados no passado serviçal e escravista” (POCHMANN, 2012, p. 49). O trabalho doméstico é uma das marcas da escravidão e guarda uma série de similitudes com seu modo de funcionamento nas sociedades modernas. Entre as características permanecidas ao longo tempo destaca-se a sua não identificação como um “trabalho” – prioritariamente quando comparado às demais categorias sociais; a majoritária presença de trabalhadoras negras; a desvalorização social; a precarização das relações trabalhistas e, sobretudo, uma lógica serviçal, ancorada na demasiada ideia de diferenciação social.

No período pós abolição entre o final do século XIX e o início do século XX, 70% da população economicamente ativa de mulheres ex escravas foi inserida no mercado de trabalho³ mediante o serviço doméstico. (SAFFIOTI 1978)

Segundo Pochmann, “não somente a remuneração praticada se mantém depreciada, mas também o status do exercício do trabalho humano nas unidades familiares apresenta-se, muitas vezes, extremamente desvalorizado” (2014, p. 49). Esse é um reflexo da forma com que o trabalho doméstico seguiu atuando na dinâmica do mercado de trabalho pós abolição da escravatura em 1888. Ou seja, não somente pelas características escravagistas no nosso passado colonial, mas – sobretudo – pela forma com que transitamos do trabalho escravo para o livre. Pelas características estruturais do nosso mercado de trabalho – marcado pelo subdesenvolvimento⁴ – e pela ausência de políticas sociais de inclusão e de uma reforma agrária que garantisse a democratização da terra para os ex-escravizados, os negros seguiram se inserindo de forma marginal e precarizada na dinâmica do trabalho. Grande parte deles permaneceu nos trabalhos servis aos grandes proprietários de terra, como seguranças e trabalhadores agrícolas, “moldados em um sistema servil, muitos antigos escravos ficaram presos nas propriedades rurais” (BIAVASCHI, 2014, p. 6). Às mulheres restou a permanência nas atividades domésticas. Para Saffioti, “o fim da escravidão determinou o aparecimento do assalariado nos serviços domésticos, embora uma imensa quantidade de meninas e moças continuasse a trabalhar em casa de famílias em troca de casa e comida, como crias da casa.” (1978, p. 36).

Para Biavaschi, “consolidava-se a exploração de uma mão de obra barata, em uma sociedade cujo tecido era costurado pelo signo da desigualdade e da exclusão social.” (2014, p. 6). Muitas mulheres negras, pela ausência de políticas sociais de habitação – por exemplo – seguiram residindo nas casas das patroas, pela impossibilidade de garantir sua própria estrutura familiar. Embora formalmente livres, a dependência seguiu como uma marca da vida dessas mulheres. O trabalho mudou de escravo para livre, porém sua dinâmica cotidiana seguiu aproximando o futuro do passado. “A relação entre escravo e senhor formalmente acabou por culminar no homem ‘livre’, sem que fossem superadas as condições institucionais da dominação e a sujeição” (BIAVASCHI, 2014, p. 7).

O trabalho doméstico assalariado possui uma natureza distinta dos demais empregos da força de trabalho no capitalismo. Essa ocupação ainda tem um elemento que a particulariza dentro do universo mais amplo do setor de serviços, a saber: Salário remunera salário. “Essas atividades não são organizadas de forma capitalista, porque se realizam no interior de residências particulares e as patroas/patrões não são empresários”. (MELO, 1998, p. 2). A produção doméstica não gera valor⁵ além dela próxima e nem

⁴ De acordo com Carlos Alonso Barbosa de Oliveira (1998), o mercado de trabalho brasileiro reflete as características típicas das construções sociais subdesenvolvidas, na qual a heterogeneidade estrutural, o excedente da oferta de mão-de-obra, a marginalidade, a informalidade e a exclusão social são características centrais.

⁵ Em sentido marxista, não acrescenta valor ao processo produtivo.

apresenta uma expectativa de ganho econômico final. Ainda segundo Melo (1998) Esses bens/serviços não circulam no mercado e não se mobiliza capital para a realização dessas tarefas, o que se desprende são rendas.

Um primeiro elemento central refere-se ao entendimento de que a unidade familiar não é uma empresa capitalista que emprega trabalhadores para operarem na produção de uma mercadoria. Logo, a natureza econômica do emprego doméstico não passa por uma concepção clássica de exploração da mão de obra através da obtenção de Mais-Valia nem pode estar concebida sob a Teoria do Valor. Portanto, o trabalho doméstico não se paga através da exploração do excedente em mercadoria comercializado no mercado, assim como não é a “compra” de um serviço para uso coletivo e público mediante atuação do Estado. Para Marcio Pochmann (2012) a remuneração da mão-de-obra responsável pelo trabalho produtivo termina sendo antecipado por quem o emprega, na perspectiva de que o valor gerado pelo trabalhador seja superior ao custo de sua própria contratação. Sua particularidade reside no fato de haver uma concentração tão alta de renda e uma desigualdade suficientemente grande para que o salário ou a renda auferido por uma família consiga ser a fonte de sustento de tantas outras. Ou seja, “o trabalho para famílias possui outra determinação. Sua existência encontra-se relacionada mais à combinação entre a concentração da renda e riqueza e a parcela da força de trabalho sobrando das atividades dos setores público e privado”. (POCHMANN 2012)

O trabalho doméstico segue sendo um objeto pertinente de estudos uma vez que o mesmo continua absorvendo demasiado contingente de mão de obra – especialmente a feminina. Segundo dados do Censo de 1960, 82% das mulheres eram ocupadas de forma remunerada no emprego doméstico. Embora esse percentual venha diminuindo, por uma série de fatores que serão melhor explorados no decorrer dessa análise, dados da PNAD de 2014 ainda demonstram um número significativo de mulheres ocupadas nesse tipo de serviço à domicílio, e 97% desses empregos são remunerados com até dois salários mínimos, e 69% não estão sob o amparo da carteira de trabalho. Segundo Melo (1998), e Antunes (2011), diversos estudiosos apontavam que o avanço da industrialização tenderia a eliminar os empregos domésticos, no entanto, no século XX, em diversos países Europeus e latino-americanos – o número absoluto de mulheres ocupadas não somente não regrediu substancialmente como aumentou em determinados momentos.

O objetivo desse artigo é analisar essa ocupação específica em um período determinado da economia brasileira – conceituado como “anos 2000” – no qual o crescimento econômico, a reestruturação do mercado de trabalho e as políticas de inclusão social lograram alguns efeitos positivos para a classe trabalhadora, em especial para os componentes da base da pirâmide social, na qual estão inseridas as trabalhadoras domésticas. Buscamos identificar como essa ocupação – de trabalhadoras historicamente alijadas dos ganhos econômicos – participou desse momento histórico, identificamos os avanços e – sobretudo – os limites desse período na melhoria e superação das formas de precarização e desigualdade que marcam esse contingente.

O crescimento econômico dos anos 2000 impulsionou fortemente a geração de renda e de emprego. Os rendimentos, especialmente dos trabalhadores da base da pirâmide social cresceram com vigor e o consumo das famílias voltou a subir. Em síntese, o período em questão teve a singularidade de reunir três elementos outrora divorciados no desenvolvimento nacional, a saber: crescimento econômico, democracia e políticas públicas. Embora o crescimento siga muito tímido e vulnerável, e as políticas públicas e sociais ainda limitadas, os anos 2000 apresentam uma inflexão substancial. A valorização do salário mínimo, a queda acentuada do desemprego, o aumento do poder de compra com controle da inflação, o avanço da formalização das ocupações e as políticas de

transferência de renda são o cenário de melhora social e econômica que será o pano de fundo para a análise do mercado de trabalho das domésticas.

Além dessa introdução o presente artigo conta com quatro seções. Na seção II identificamos a dimensão de classe do trabalho doméstico, compreendendo-o como um substrato específico da classe trabalhadora. A seção III busca problematizar as características próprias de gênero, a partir da Divisão Sexual do Trabalho, que torna o emprego doméstico uma ocupação majoritariamente feminina. Já a IV parte apresenta o trabalho doméstico a partir da sua dimensão racial, dialogando com os principais indicadores do período situado. Por fim são apresentadas as considerações finais.

1- A dimensão de classe

Compreender as particularidades de classe que envolvem a análise das trabalhadoras domésticas prescinde – necessariamente – de uma conceituação sobre o fenômeno. Nossa perspectiva de classe retoma a análise de Florestan Fernandes (2009)⁶. Para o autor a sociedade de classes regula uma estratificação social na qual a situação econômica determina o privilegiamento dos diferentes estratos sociais, condicionando direta ou indiretamente, tanto os processos de concentração social da riqueza, do prestígio social e do poder (inclusive do poder político institucionalizado e, portanto, do poder de monopolizar o controle do estado e de suas funções), quantos os mecanismos societários de mobilidade, estabilidade e mudanças sociais.

Compreendemos classe social, ainda, como uma determinação que é – sobretudo – econômica, ligada a forma como se organiza a produção na sociedade capitalista. Dessa forma, as trabalhadoras domésticas situam-se entre aquele conjunto de indivíduos que – ao não deterem meio de produção – participam do processo produtivo unicamente através da venda da força de trabalho. Há ainda aqueles que não necessariamente vendem a força de trabalho a outrem, para ser explorada no processo de criação de valor, no entanto, são parte da classe trabalhadora a partir da especificidade das classes no capitalismo subdesenvolvido, é o caso dos vendedores ambulantes e alguns trabalhadores autônomos (OLIVEIRA, 2013). Ou seja, no capitalismo dependente e periférico brasileiro, as classes sociais detêm especificidades mas parte, principalmente, da forma como se relacionam com o processo produtivo.⁷

Segundo Darcy Ribeiro (2006), o povo brasileiro é composto por uma classe trabalhadora que não é um bloco monolítico e homogêneo. Queremos tratar aqui de um estrato da classe trabalhadora que além da exploração do trabalho sofre com a precariedade, a pobreza e a marginalização. Para Ribeiro (2006, p. 192).

Abaixo desses bolsões, formando a linha mais ampla do losângolo das classes brasileiras, fica a grande massa das classes oprimidas dos chamados marginais, principalmente negros e mulatos, moradores das favelas e periferias da cidade. São os enxadeiros, os boias-frias, os empregados da limpeza, as empregadas domésticas.

⁶ Tal debate sobre a natureza das classes sociais nos parece apropriado especialmente em um período de intensas disputas teóricas em torno do conceito. Parte importante dos economistas advogam a caracterização de classes sociais através de mensurações de consumo e renda. É no bojo desses debates que afirmar a centralidade do processo produtivo na construção as classes se faz necessário.

⁷ Essa afirmação de classe, embora possa em determinado sentido assemelhar-se com um marxismo ortodoxo, e – antes de tudo – uma afirmação conceitual que tenta disputar sentido com o pensamento hegemônico das ciências econômicas e com parte da literatura da sociologia que associa classe a rendimentos e a padrões de consumo.

Dessa forma, as trabalhadoras domésticas situam-se como uma fração da classe trabalhadora, marcada pela maior marginalidade e precarização. Esse conjunto de sujeitos é o que o autor Marcio Pochmann (2014) denomina de “Intocáveis”, que remete à condição na qual permaneceu parcela da classe trabalhadora (em especial as trabalhadoras domésticas) ao longo da trajetória de desenvolvimento nacional. Segundo Pochmann (2014) “Por intocável entende-se uma massa de pessoas desconecta, parcial ou plenamente, das políticas públicas que seriam capazes de incluí-las no padrão de cidadania existente no país, em geral circunscrito à elite”. (p. 8). Nesse sentido o Brasil – por força de uma elite conservadora e de uma posição subordinada no capitalismo mundial – optou por desenvolver o país negligenciando a construção de uma nação que prezasse pela igualdade e invertendo a lógica na qual o desenvolvimento econômico e social viria à frente dos interesses de mercado. Ainda segundo o autor (2014, p. 13).

Nos seus mais de 5 séculos o Brasil explicitou como poucos a sua inegável capacidade de produzir e reproduzir uma sociedade profundamente iníqua. Houve apenas uma incorporação seletiva, parcial e gradual dos intocáveis. Construimos um padrão de cidadania regulado, marcado por profundas diferenças.

Os “intocáveis” servem como um estoque de mão-de-obra informal que ora pode ser melhor incorporado ao mercado de trabalho - nos ciclos de crescimento econômico - e ora pode ser redefinido em suas funções, nos momentos de recessão. Nesse sentido, o fracasso da perspectiva neoliberal mobilizou esse estoque de trabalhadores para suprir as necessidades de serviços da classe média, podendo vender sua força de trabalho por trocados. Foi o caso do aumento do número de trabalhadoras domésticas e de outros prestadores de serviços às famílias. Segundo Pochmann (2014, p. 15).

Esse exército de sobrantes e marginalizados, com atividades remuneradas ou não, que se reproduziu fundamentalmente pelo circuito das altas rendas e da ilegalidade, somente sofreu uma importante inflexão a partir de 2004, quando a opção governamental passou a enfrentar de forma decisiva a condição de intocáveis no Brasil.

A tabela abaixo explicita a relação tênue entre trabalhadoras domésticas e a pobreza, confirmando sua especificidade marginal dentro da classe trabalhadora.

Tabela 1 : Distribuição percentual dos domicílios que são chefiados por trabalhadoras domésticas segundo situação de pobreza nos períodos de 1995, 2003 e 2013

	1995	2003	2013
Extremamente Pobre (Até 1/4 de SM)	30,3%	31,51%	10,43%
Pobre (Mais de 1/4 a 1/2 SM)	32,6%	32,22%	22,27%
Não Pobre (Mais de 1/2 SM)	37,1%	36,27%	67,3%

Fonte: Brasil sem Miséria. Elaboração Própria.

Os dados acima expressam a melhora substantiva das trabalhadoras domésticas no período dos anos 2000, especialmente na queda da participação entre os mais pobres, como junção da incidência das políticas públicas de transferência de renda e das políticas relacionadas à melhoria do mercado de trabalho, expresso especialmente pela valorização

do salário mínimo. Dessa forma, o crescimento econômico dos anos 2000 conseguiu – ainda que de forma tímida – alcançar essa parcela dos intocáveis, prioritariamente na queda da pobreza e da pobreza extrema. Como se percebe na tabela acima, em 1995 e em 2003 em média 30% dos domicílio chefiados por trabalhadoras domésticas situavam-se na pobreza, e apenas 37,1% eram considerados não pobres. Embora os indicadores de pobreza também careçam de análises mais completas e estruturais, eles são um parâmetro mais geral para sua análise. É preciso atentar que as estatísticas que medem pobreza não são neutras (POCHMANN, 2007), uma vez que tendem a desconsiderar a perspectiva da desigualdade social e da distribuição da renda.⁸ O ano de 2013 apresenta uma das principais características de melhora no perfil do emprego doméstico dos anos 2000, com uma inflexão importante nesse quesito. Apenas 10,43% dos domicílios chefiados por trabalhadoras domésticas estão entre os extremamente pobres. Já entre aqueles domicílios que estão fora da linha da pobreza encontram-se 67,3% chefiados por trabalhadoras domésticas. Ainda sobre essa temática, rejeitamos estudos que de maneira simplista e com um olhar apenas monetário, avaliam que 64% das trabalhadoras domésticas passaram a condição de “nova classe média” (QUADROS; ANTUNES & GIMENEZ, 2013). Ou seja, essas trabalhadoras estão – ao contrário – consolidando sua participação na classe trabalhadora, saindo de uma condição de pauperização exacerbada. Além disso, os trabalhadores brasileiros que melhoraram sua condição de consumo e renda nos anos 2000 ainda carecem de diversos equipamentos públicos de qualidade e da inclusão mais geral no avanço material das forças produtivas e do desenvolvimento. (POCHMANN, 2012; POCHMANN 2007).

2- As Trabalhadoras Domésticas têm gênero

Compreender as trabalhadoras domésticas a partir da análise das diferenças/desigualdades de gênero é imprescindível para apreender as especificidades desse trabalho, principalmente as do ponto de vista da “naturalização” da tarefa, da baixa valorização e do escasso rendimento. É com base nesses dados apresentados abaixo que justificamos a opção metodológica por tratar “trabalhadoras” no seu substantivo feminino, bem como parte significativa dos próximos gráficos e tabelas não virão recortadas por gênero, uma vez que a presença dos homens nos parece pouco significativa estaticamente para a análise da categoria. Dessa forma, trataremos como “trabalhadoras domésticas” os resultados da categoria como um todo, mesmo que dentro desse universo contenham alguns homens.

Tabela 2 Quantidade absoluta e proporcional de homens e mulheres no emprego doméstico em 2014

	2014			
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Trabalhadoras Domésticas	514.644	5.939.240	8%	92%
Total	6.453.884			

Fonte / PNAD-IBGE. Elaboração Própria

⁸ Segundo Pochmann (2007) os indicadores tradicionais de medição da pobreza levam em conta o conceito de pobreza “absoluta”, que tende a ser identificado apenas em termos monetários e das carências materiais de reprodução da vida humana. Dessa forma desconsideram as questões distributivas.

Partimos de uma análise histórica que compreende que na sociedade capitalista e patriarcal⁹, o gênero funciona como uma variável de desigualdade. A “Divisão Sexual do Trabalho” é a maneira como o trabalho é dividido socialmente nas relações entre os sexos, sendo essa forma histórica e conjunturalmente modificada em cada sociedade. A Divisão Sexual do Trabalho, segundo Kergoat e Hirata (2007) é guiada por dois princípios fundamentais. O primeiro deles é o princípio da “separação” (existem trabalhos de homens e de mulheres), e o segundo princípio é o da “hierarquização” (o trabalho dos homens vale mais do que o das mulheres). Para as autoras (2007, p. 599).

Esses princípios podem ser aplicados graças a um processo específico de legitimação, a ideologia naturalista, que empurra o gênero para o sexo biológico, reduz as práticas sociais a papéis sociais sexuais, os quais remetem ao destino natural da espécie.

A divisão sexual do trabalho, portanto, não é neutra (NOGUEIRA 2006), ela tem uma dimensão intencional que serve para que a discriminação de sexo possa ser melhor explorada no ambiente doméstico e do trabalho remunerado. Para Kergoat (2003, p. 26).

Essa partição dos sexos na produção e na reprodução traduz, então uma divisão sexual, que estrutura assim as relações entre os sexos sobre uma base tanto política quanto econômica. Com efeito, a designação prioritária das mulheres para a reprodução sempre foi acompanhada de sua exclusão do campo sociopolítico.

Segundo Maria Betânia Ávila, (2008), compreender as relações sociais e sexuais presentes na dinâmica do trabalho doméstico é condição necessária para compreender o Brasil. O trabalho doméstico instaura uma contradição na esfera pública e privada, e explicita um confronto e uma contradição de classe, gênero e raça. Dentro da perspectiva de gênero a contradição ainda é mais significativa. O trabalho doméstico remunerado é uma forma importante de inserção das mulheres no emprego assalariado, e é – ao mesmo tempo – condição para que mulheres da classe média possam realizar os seus trabalhos remunerados, livrando-se – parcialmente – das atividades do lar. Assim, a perspectiva de classe se sobrepõe, parcialmente, a identidade de gênero, e explicita que parte significativa da contradição de gênero tem haver com a manutenção da não divisão das tarefas de reprodução social no domicílio, ou seja, a família patriarcal é o que mantém essa perpetuação em última instância.

Tabela 3: Trabalhadoras domésticas em números absolutos¹⁰

1995	2003	2008	2009	2013	2014
5.132.089	6.202.670	6.687.640	7.295.136	6.473.746	6.491.351

Fonte: / PNAD-IBGE. Elaboração Própria

⁹ Historicamente, o patriarcado, entendido como um sistema de dominação masculina, predominou nas estruturas estatais mantendo intactas as formas de divisão sexual do trabalho e perpetuando a violência cotidiana contra as mulheres (PARADIS, 2014).

¹⁰ Todas as tabelas a seguir são para pessoas com mais de 10 anos de idade

Tabela 4: Trabalho doméstico proporcional ao trabalho total e ao trabalho das mulheres

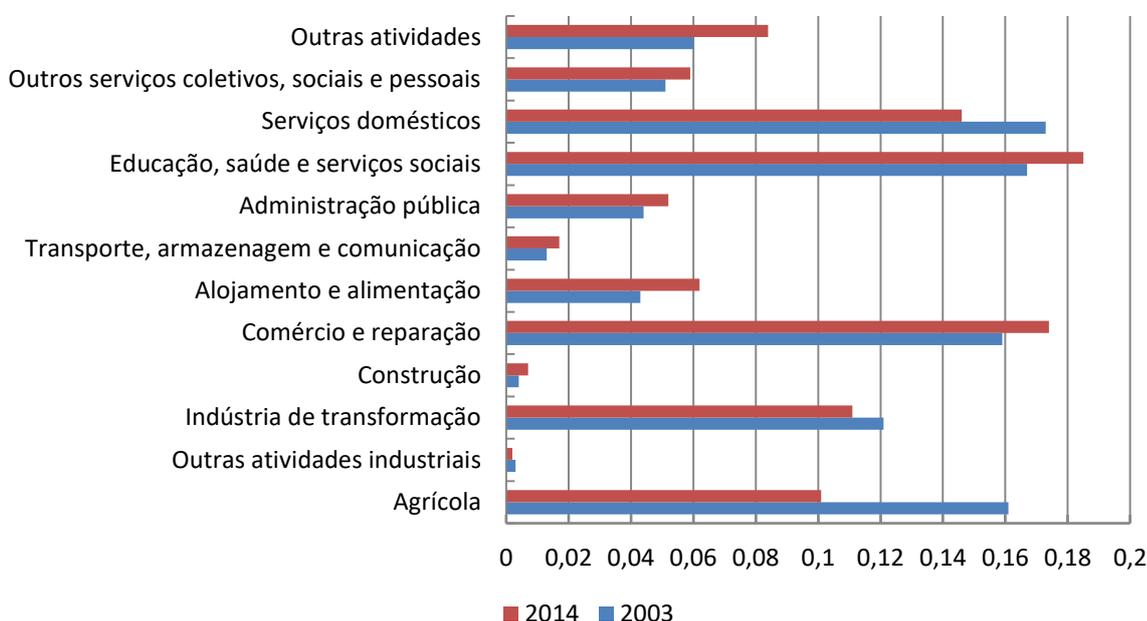
	1995	2003	2008	2009	2013	2014
Total de mulheres ocupadas	27.754.699	33.476.465	39.601.805	39.923.925	41.111.487	42.830.395
Total de ocupados	69.610.845	80.775.414	93.420.362	93.783.537	96.659.379	99.447.612
Proporção de domésticas por total de mulheres ocupadas	18%	19%	17%	8%	16%	15%
Proporção de domésticas por total de ocupados	7%	8%	7%	18%	7%	7%

Fonte: / PNAD-IBGE. Elaboração Própria

Embora o ano de 2003 apresente um número absoluto menor que os anos da década de 2000 referente à quantidade absoluta de ocupados no emprego doméstico, como demonstrado na tabela 3, sua análise percentual nos indica de que do total de mulheres ocupadas – em 2003 – 19% trabalhavam no serviço doméstico, e esse percentual representava 8% do total dos trabalhadores ocupados no mesmo ano. Percentual como esse apenas foi verificado no ano de 2009, o qual teve fortes reflexos da crise econômica internacional. Dessa forma, embora sua presença absoluta tenha sido menor, a década de 90 teve grande influência na concentração de mulheres no emprego doméstico, principalmente com referência ao ano de 2014, no qual 15% de mulheres dedicavam-se a esse setor, isso representa uma diferença de 4 pontos percentuais. Segundo Mirian Nobre, “O crescimento do emprego doméstico surge como resposta à crise da acumulação e como resultado da diminuição de postos de trabalho nos setores outrora dinâmicos da economia. (NOBRE, 2004, p. 65). Além dessa constatação, o outro fator que chama a atenção na análise é outra vez o peso constante do trabalho doméstico no total da ocupação. Visto sob o ponto de vista percentual a análise fica ainda mais nítida, variando apenas 1 ponto percentual dos anos de recessão (década de 90) ou crise (anos de 2009), para momentos de crescimento mais acentuado da economia, como na primeira década dos anos 2000.

Gráfico 1: Percentual de mulheres nas ocupações em 2003 e 2014

Fonte: PNAD-IBGE/ Elaboração Própria



Esses números ajudam a exemplificar o peso do emprego doméstico para as mulheres. Embora tenha aumentado o peso absoluto, o seu componente relativo teve queda expressiva, o que significa que há traços nítidos de perda de força desse setor na aceleração da geração de postos de trabalho para as mulheres. Os outros setores, com exceção do agrícola tiveram uma aceleração positiva e rápida na criação de postos de trabalho para as mulheres, diferentemente dos serviços domésticos que apresentaram queda no período 2003-2014.

Em 2003, o serviço doméstico respondia pela absorção de 17,3% da mão de obra feminina que estava em exercício de alguma atividade produtiva, caracterizando-se – ainda – como a principal receptora de força de trabalho das mulheres. No Brasil, o emprego doméstico foi o setor que mais criou postos de trabalho nos anos 1990. (NOBRE, 2004, p. 65).

Embora esse seja um percentual ainda muito alto¹¹, sua queda aponta para algumas mudanças importantes, principalmente como causa das melhoras nos indicadores no mercado de trabalho e do desempenho da economia nos anos 2000 e na melhor inserção das mulheres em outras atividades produtivas, demonstrando alguma mobilidade social entre os mais pobres. Nossa hipótese é que essas mulheres seguem inserindo-se de forma precária na estrutura produtiva, tendo sido absorvida por outros empregos tradicionais femininos, como manicures, telemarketing entre outros. Embora do ponto de vista da remuneração não haja tanta diferença, da perspectiva social e da proteção trabalhistas esse é sim um fator que aponta alguma mobilidade social.

¹¹ O Brasil é o país com maior contingente absoluto de trabalhadores domésticos (OIT 2013).

Tabela 5: Renda média nominal de homens e mulheres ocupados no trabalho doméstico por registro em carteira no ano de 2014

	Homem	Mulher
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	1160,22	925,62
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	782,85	578,83
Total	965,40	683,75

Fonte: PNAD/IBGE/ Elaboração Própria

Ainda em termos de desvalorização do trabalho feminino temos a seguinte tabela que expressa os diferenciais de rendimento entre homens e mulheres no emprego doméstico no ano de 2014. Ou seja, para os trabalhadores com carteira de trabalho as mulheres recebem apenas 79% do rendimento dos homens, e para as sem carteira esse percentual ainda é menor, representado por apenas 72% do rendimento masculino. A explicação já foi elencada acima, mas relaciona-se – principalmente – com a maior desvalorização social das tarefas domésticas ligados ao universo construído como das atividades tipicamente “femininas”. É com base nesses atributos de gênero que nos parece que o serviço de motorista particular ou jardineiro auferem maior rendimento com relação às atividades de limpeza, executadas pelas mulheres nos domicílios. A desigualdade de gênero no mercado de trabalho é o único elemento que explica que atividades essenciais para o cuidado e reprodução da família sejam menos valorizadas monetariamente que as demais, como motoristas, jardineiros e copeiros.

2- O Trabalho doméstico tem cor

Além da presença expressiva de mulheres na composição do setor – 92% de mulheres e 8% de homens em 2014 – ainda existe um forte componente racial que necessita ser analisado. Os dados da tabela a seguir expressam a racialização dessa profissão.

Tabela 6: Trabalhadores domésticos por sexo e raça nos anos de 2003 e 2014

	2003				2014			
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Trabalhadoras Domésticas								
Branças	167.654	2.447.029	41%	42%	199.323	2.081.133	39%	35%
Negras¹²	237.788	3.329.596	59%	58%	315.321	3.858.107	61%	65%
Total	405442	5776625	100%	100%	514644	5939240	100%	100%

Fonte: PNAD-IBGE/ Elaboração Própria/

Em números absolutos e percentuais, os negros superam os brancos nos dois gêneros e nos dois períodos propostos da análise. Entendemos negros aqui como a junção das categorias de cor “pretos” e “pardos”¹³. A opção pela categoria “negras” é – sobretudo – política, e visa a afirmação dessa categoria como identidade construída e afirmada pela comunidade negra mediante suas diversas organizações sociais, políticas e culturais. (RISÉRIO, 2007). Segundo Darcy Ribeiro (2006) as características do racismo aqui diferem da sua expressão nos EUA, por exemplo. Dessa forma, o fenótipo e as características visivelmente raciais – diferentes de uma busca de origem racial – atestam quem são os negros. Ainda para Darcy Ribeiro (2006) o “*apartheid*” ao mesmo tempo em que isola e afasta o negro do circuito social, admite que ele preserve, mesmo que lá longe, a sua identidade, continuando a ser ele mesmo. Por consequência desse “apartamento social” se induz a criação de laços de solidariedade interno do grupo, o que os capacita à organização coletiva. “Nas conjunturas assimilacionistas, ao contrário, se dilui a negritude em uma vasta escala de gradações, que quebra a solidariedade, reduz a combatividade, insinuando a ideia de que a ordem social é uma ordem natural, se não sagrada”. (RIBEIRO, 2006, p. 209).

Falar sobre a problemática da questão racial exige – necessariamente – retomar o período da escravidão colonial. Segundo Quijano (2005), a ideia de raça tal como a conhecemos, surge do processo escravista na América Latina, que precisou lançar mão da gratuidade do trabalho escravo dos negros para seu processo de acumulação originária. Segundo o autor (2005, p. 120).

A classificação racial da população e a velha associação das novas identidades raciais dos colonizados com as formas de controle não pago, não assalariado, do trabalho, desenvolveu entre os europeus ou brancos a específica percepção de que o trabalho pago era privilégio dos brancos.

Dessa forma, o capitalismo vai se desenvolvendo em território nacional de maneira indissociável da superexploração do negro nas atividades de acumulação e formação de excedente econômico. É dessa forma que advogamos a tese que o racismo e a exploração do trabalho dos negros são estruturantes do capitalismo brasileiro, e falar de classe é afirmar a racialização dos mais pauperizados. Ainda segundo Quijano (2005, p. 118).

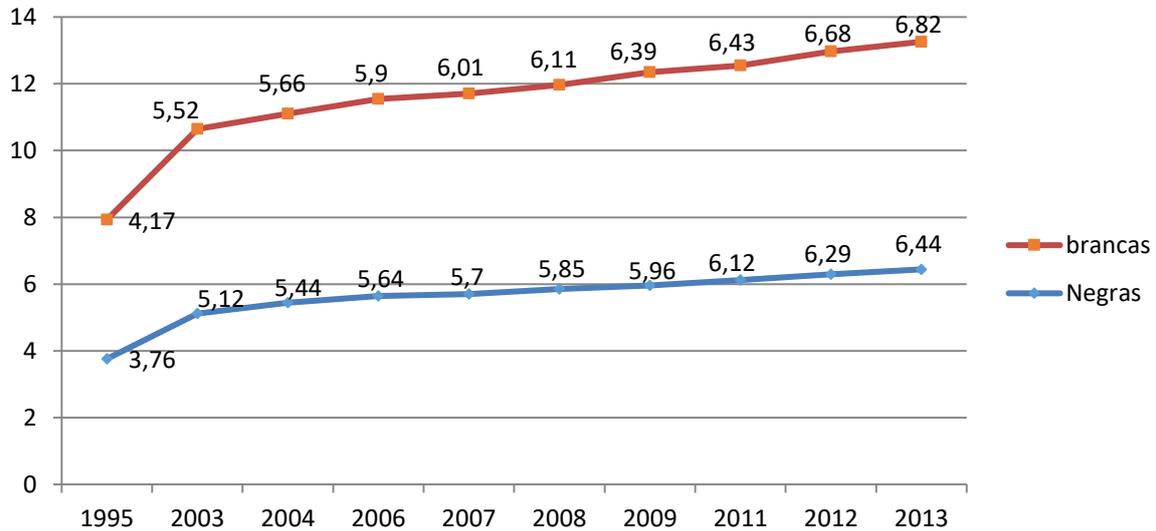
As novas identidades históricas produzidas sobre a ideia de raça foram associadas à natureza dos papéis e lugares na nova estrutura global de controle do trabalho. Assim, ambos os elementos, raça e divisão do trabalho, foram estruturalmente associados e reforçando-se mutuamente.

Os anos 2000 não somente não logrou transformações do fosso histórico das desigualdades raciais, como as aprofundou na composição do trabalho doméstico, com aumento expressivo das mulheres negras em detrimento das mulheres brancas. De um percentual de 58% em 2003 as mulheres negras passaram a representar 65% das trabalhadoras domésticas em 2014. Essa mudança pode ser fruto da melhora geral nos indicadores de emprego, que vista de um ponto de vista histórico, se apresenta de forma distinta para negros e brancos. É provável que a diminuição da quantidade de brancas ocupadas no serviço doméstico seja em parte fruto da abertura de novos postos de trabalho para essas, o que tornou possível sua migração para outras atividades profissionais. Já quanto aos negros, por heranças racistas e escravagistas, as possibilidades de inserção no

¹³ Em algumas análises, porém, os dados precisarão ser desmembrados, quando o número não for absoluto e a junção não puder ser objeto de uma soma simples, é o exemplo de categorias como média de estudos, renda dentre outras.

mercado de trabalho ainda não perpassadas por barreiras simbólicas, nas quais a discriminação racial é um elemento central.

Gráfico 1: Média de anos de estudo de trabalhadoras domésticas segundo cor entre 1995 e 2013

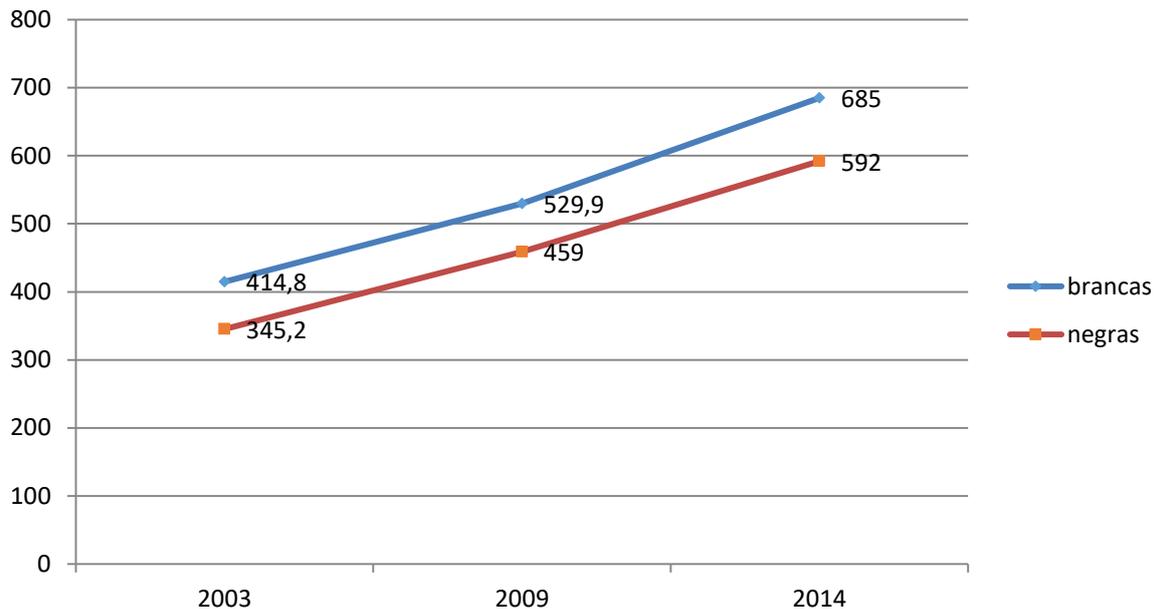


Fonte: IPEADATA. PNAD/IBGE. Elaboração própria

Esse gráfico exemplifica as diferenças entre os anos de estudo de mulheres negras e brancas, corroborando nossa tese de que embora haja gradativos avanços médios nos anos de escolarização das trabalhadoras domésticas, o percentual de negras não supera o de brancas em termos de escolarização, reafirmando as barreiras raciais à escolaridade e colocando-se como barreiras à mobilidade ocupacional. No entanto, embora as brancas sejam mais escolarizadas, esse percentual pequeno se comparado à composição racial da ocupação. Ou seja, estatisticamente as diferenças de escolaridade são pouco expressivas, no entanto a ocupação é 65% das domésticas são negras. Dessa forma, nossa hipótese é que brancas com praticamente o mesmo percentual de escolaridade que as negras auferem melhores postos de trabalho, representado em outros setores que não o trabalho doméstico.

O mesmo ocorre com os rendimentos. Embora o rendimento médio das trabalhadoras domésticas tenha influência direta do aumento real e anual do salário mínimo, as discrepâncias com relação à renda seguem apontando e reafirmando as diferenças raciais. Para Cristina Cacciamali e Guilherme Hirata (2005), as condições anteriores e históricas criadas no passado mantêm um tecido social impregnado de preconceito e discriminações racistas.

Gráfico 2: *Evolução do salário médio real das trabalhadoras domésticas por cor nos anos de 2003, 2009 e 2014*



Fonte: PNAD-IBGE/ Elaboração Própria. Deflator INPC

Percebe-se que não somente mantém-se um fosso entre as rendas de brancas e de negras como esse têm se acentuado. Em 2003 era de 69,00 reais e em 2014 a discrepância salarial passou para 90,00 reais em média. As hipóteses para esse aumento podem residir na queda das trabalhadoras brancas nesse setor, advindo das melhorias no mercado de trabalho de forma geral. Quanto as que restaram, as mesmas podem estar migrando para trabalhos a domicílios melhor qualificados, não necessariamente nos de limpeza e alimentação, mostrando também que existe uma tendência das famílias contratarem trabalhadoras domésticas para cuidado com crianças e idosos ou para outros serviços de melhor remuneração. Segundo Ramos e Vieira (2000), a raça é responsável sozinha por cerca de 8% da desigualdade de renda, sendo superior a educação e a posição na ocupação.

Tabela 7: *Rendimento médio das mulheres ocupadas no trabalho doméstico por cor e registro em carteira de trabalho no ano de 2014*

	2014	
	Mulher branca	Mulher negra
Trabalhadora doméstica com carteira de trabalho assinada	958,81	902,94
Trabalhadora doméstica sem carteira de trabalho assinada	668,88	533,47

Fonte: PNAD/IBGE/ Elaboração Própria

No que tange aos rendimentos reitera-se as diferenças entre mulheres negras e brancas. Para as mulheres trabalhadoras domésticas negras com carteira de trabalho, a diferença é menor. As mulheres negras ganham 94% do que ganham as mulheres brancas com registro em carteira. Quando a comparação são as trabalhadoras não registradas, no entanto, percebe um fosso maior. Dessa forma, as mulheres negras sem registro ganham tão somente 80% do rendimento das mulheres brancas registradas.

Segundo Florestan Fernandes (2010), a sociedade brasileira construiu um “circuito fechado” no qual as possibilidades de ascensão e mobilidade social dos negros esbarravam em limites estruturais. A partir daí, a hierarquização racial da população, ou o racismo estrutural, podem ser explicados como um fenômeno associado ao desenvolvimento capitalista, que se legitima graças à ideologia racista e se reproduz devido à atuação de mecanismos de discriminação racial. Para Charadevian, (2009, p. 23)

Neste aparato teórico, tem-se uma definição de racismo enquanto um fenômeno historicamente determinado que resulta na hierarquização racial da população, levando a uma polarização social na qual os brancos asseguram as posições mais elevadas na estrutura de classes, bem como as posições melhor remuneradas no mercado de trabalho, ao passo que os não-brancos compõem a maioria das classes mais baixas e do exército de reserva.

Tabela 8: Trabalhadoras domésticas por curso que frequenta por cor nos anos de 2003 e 2014

	<u>2003</u>					
	Regular de 1o grau	Regular de 2o grau	Supletivo de 1o grau	Supletivo de 2o grau	Superior	Alfabetização de adultos
Brancas	107.311	118.762	35.137	30.449	3.715	22.328
Pretas	44.560	32.232	10.632	4.772	725	7.852
Pardas	151.871	150.994	45.769	35.221	4.440	30.180
Total de negras	196.431	183.226	56.401	39.993	5.165	38.032
Total.	303.742	301.988	91.538	70.442	8.880	60.360
	<u>2014</u>					
	Regular de 1o grau	Regular de 2o grau	Supletivo de 1o grau	Supletivo de 2o grau	Superior	Alfabetização de adultos
Brancas	24.103	36.735	12.903	9.475	17.748	3.665
Pretas	10.152	18.476	11.160	8.574	5.132	4.511
Pardas	65.518	87.946	36.987	16.784	16.296	12.600
Total de negras	75.670	106.422	48.147	25.358	21.428	17.111
Total.	99.773	143.157	61.050	34.833	39.176	20.776

Fonte: PNAD-IBGE/ Elaboração Própria

Os dados apresentam uma elevação substantiva de trabalhadoras domésticas cursando o ensino superior, o que pode ter relação direta com a sua forte expansão, seja

público ou privado, com destaque especial para o segundo. Programas de educação como o PROUNI nas Universidades Privadas podem ter contribuído para que o segmento das trabalhadoras domésticas chegasse, enfim, a ocupar as cadeiras do ensino superior, que passou de 8.880 trabalhadoras em 2003 para 39.176 em 2014. Além disso – porém de forma menos intensa – a expansão do ensino superior Federal, com a abertura de novas universidades e a expansão das vagas e cursos via REUNI, também podem ter colaborado de forma importante. De 2003 para 2014 aumentou mais de quatro vezes o total de negras ingressantes no ensino superior. Supomos que com relação a esse aumento parte importante pode dever-se a política de cotas sociais e raciais aplicadas pelas Universidades Federais desde 2006, com federalização da Lei em 2012. Se esse aumento seguir persistindo, com maior participação das trabalhadoras domésticas e em especial das negras no ensino superior, estaremos dando passos firmes na busca de um novo padrão de mobilidade social, mas esses números, por outro lado, ainda revelam a lentidão de um processo de construção de uma sociedade com igualdade. A persistência de trabalhadoras doméstica na categoria “Alfabetização” ainda demonstra que tenha diminuído significativamente, mostra que existe um caminho longo a ser percorrido na construção da igualdade.

Considerações Finais

Nesse artigo buscamos compreender as características recentes do trabalho doméstico assalariado no Brasil. Em que a pesquisa tenha sido realizada para o período compreendido pelos chamados “anos 2000” – período sob o qual analisamos de 2003 a 2014 – não se pode negligenciar as relações profundas existentes entre o tipo de nação que se formou no Brasil e sua dinâmica atual, na qual a forma de organização e reprodução do trabalho doméstico é – sobretudo – uma marca da nossa história colonial e escravista. Procuramos, ainda, problematizar a intersecção entre gênero, classe e raça, mostrando como essa tripla dimensão atua na marca da precarização da categoria. Embora o Brasil tenha vivenciado um importante momento de industrialização nacional iniciado no período pós 1930, o padrão de desenvolvimento e a quase ausência de políticas sociais e de reforma agrária e urbana seguiram reproduzindo profundas desigualdades sociais. Nesse sentido, em que pese o Brasil tenha alçado condições de garantir amplo crescimento econômico e internalizar grande parte da indústria de bens de produção, as questões sociais permaneceram em aberto, mediante a ausência de reformas estruturais necessárias para a conjunção de desenvolvimento econômico com desenvolvimento social.

Nesse sentido, as tarefas nacionais, democráticas e populares, que poderiam ser construídas e protagonizadas pelas elites brasileiras na Revolução Burguesa (FERNANDES 2005), não foram concretizadas, preferindo associarem-se ao grande capital internacional, negligenciando a integração nacional e a consolidação de um mercado interno. Os anos 2000, por fim, ao mesmo tempo em que carregam os limites históricos estruturais da construção de uma sociedade mais homogênea e igualitária, lograram operar algumas transformações importantes na política econômica e na dinâmica das relações trabalhistas, especialmente.

O trabalho doméstico no Brasil teve como sua marca a informalidade, a ausência de proteção legal e de direitos do trabalho. As mudanças sistemáticas dos anos 2000 culminando com a aprovação da PEC 72/2013 que equipara os direitos das trabalhadoras domésticas aos demais trabalhadores formais, são passos firmes na construção de novas condições para a regulação pública desse emprego. Além disso, de forma geral os anos

2000 foram de ganhos para os trabalhadores (embora tenha sido para os muito ricos também). O fortalecimento das políticas sociais, desde as focalizadas até as universais, é de fundamental importância para a estruturação da vida dos trabalhadores, que dependem de transferências de renda e da utilização dos equipamentos públicos sociais. A melhora econômica de forma geral também é condição necessária – embora não suficiente – de melhora para os trabalhadores. Por isso a estratégia de crescimento econômico ancorada no mercado interno e principalmente de consumo de massas, teve um efeito importante sob a dinâmica cíclica da economia, contribuindo para o aumento do gasto dos trabalhadores ao mesmo tempo em que crescia a sua renda.

As trabalhadoras domésticas foram um dos setores mais atingidos positivamente pela política de valorização real do salário mínimo, que chegou ao aumento real de 74% nesse período. Aumento real somado com crescimento econômico e queda da inflação manteve e aumentou o poder de compra dos trabalhadores. Nos anos 2000 o rendimento dessas trabalhadoras cresceu fortemente, aproximando-se da média dos rendimentos dos brasileiros.

Os anos 2000 ainda apontou para uma inversão na pirâmide ocupacional do perfil etário da categoria, perdendo participação entre as jovens até 35 anos e crescendo entre as trabalhadoras mais velhas. Esse foi mais um elemento indicativo da melhora do período, que – ao proporcionar melhores e maiores oportunidades de empregos – facilitou que as jovens não ingressassem no emprego doméstico, preferindo ocupações mais valorizadas social e monetariamente.

Enfim, todos os indicadores medidos nesse artigo – com exceção do nível de formalização que caminha a passos mais lentos – são positivos para os anos 2000 na comparação com os anos 90, no entanto, as diferenças de gênero e as raciais seguem como um traço que marca a categoria.

Concluimos, portanto, que a melhora na situação macroeconômica brasileira e – sobretudo – o crescimento econômico dessa última década foram fatores decisivos na melhora na dinâmica social e do mercado de trabalho. Isso por si só, entretanto, não explica nosso objeto de estudo. Diferentemente da década de 60 e 70, na qual a economia brasileira vivenciou um momento de expressivo crescimento econômico, os anos 2000 conseguiram conjugar o crescimento com políticas públicas e com a plena convivência com um regime democrático. Em outros momentos da história nos pareceu ser impossível aliar crescimento com democracia, crescimento com políticas sociais ou políticas sociais com democracia. A conjunção desses três fatores, no entanto, não é trivial para uma história de desenvolvimento no qual a democracia e a igualdade não são valores universais. É nesse sentido que creditamos às políticas públicas e sociais um papel não-desprezível. Não, não foi somente o crescimento econômico que reduziu as desigualdades e contribuiu para reestruturar o mercado de trabalho. Tampouco foi um projeto bem elaborado e intencionalizado de desenvolvimento dos governos petistas. Parece-nos um misto dos dois, não desprezando o papel do crescimento – movimentado, sobretudo pelo comércio internacional – nem o papel da opção por uma trajetória de crescimento com abandono parcial do receituário ortodoxo e liberal.

Dentro da perspectiva de gênero a melhora no mercado de trabalho possibilitou a muitas mulheres migrarem para empregos melhor remunerados e de maiores garantias trabalhistas, especialmente as mulheres brancas. No ano de 2003 o trabalho doméstico era o principal receptor de mão de obra feminina. Em 2014, no entanto, ele cai para o terceiro, ficando atrás de outras ocupações como no setor de educação e no comércio. Para as negras, no entanto, o trabalho doméstico segue sendo o principal receptor de sua mão de obra, com o percentual de 17,7% da sua força de trabalho ocupada, enquanto para as brancas apenas 10% estão alocadas no trabalho doméstico.

Esse artigo concluiu, portanto, que esse foi um período importante e de fortes impactos da vida nos mais pobres, nos quais se destacam as trabalhadoras domésticas. Sua permanência no tempo, no entanto, não é algo assegurado, posto à movimentação necessariamente cíclica de um modelo de crescimento baseado na dinâmica do comércio externo e por isso vulnerável. Ainda não há dados prontos sobre o ano de 2015, porém, os balanços das negociações salariais do primeiro semestre, assim como outras pesquisas contínuas¹⁴ já apontam o crescimento na informalidade na categoria bem como o aumento do número de ocupados no emprego doméstico. Ou seja, ainda é preciso pensar alternativas de crescimento e desenvolvimento que sejam sustentáveis no longo prazo, privilegiando o investimento autônomo e o retorno à uma política de industrialização nacional. Concluímos, também, que somente as políticas “universais” para o mercado de trabalho não são suficientes para a melhora das condições de emprego desse setor, uma vez que pouco alterou-se as divisões sexuais e raciais do trabalho. Torna-se visível a necessidade de políticas públicas com recorte de gênero e raça, além de outras políticas específicas para a regulação do emprego doméstico, amparadas em fortes estudos que versam sobre a questão. O trabalho doméstico tem uma especificidade que não permite tratá-lo como os demais, sendo necessário um tratamento específico para sua formalização e melhor execução. Dessa forma, é preciso desenvolver e ampliar o PLANCITE - doméstica, Plano Nacional de combate à informalidade das trabalhadoras domésticas, revendo para cima suas metas e construindo mecanismos mais eficazes de fiscalização, assim como é preciso aprofundar políticas públicas com recorte de gênero e raça, que visem – sobretudo – incentivos ao compartilhamento dos trabalhos e sua reprodução social no interior das famílias, possibilitando que o trabalho doméstico assalariado seja menos recorrente.

Por fim, as trabalhadoras seguem inseridas no limiar da precarização de classe, marcada pelas identidades de gênero e raça. Transpor essas características que as singularizam e as oprimem como contingente e como trabalhadora exige ações mais firmes, não somente no âmbito da perspectiva econômica senão que na dinâmica da disputa política.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Daví José Nardy. **Capitalismo e Desigualdade**. T/Doutorado. Instituto de Economia UNICAMP, Campinas 2011.

AVILA, Maria Betania de Melo. **Algumas questões teóricas e políticas sobre emprego doméstico**. In: Ávila, M. B. de M.; Prado, M.; Souza, T.; Soares, V.; Ferreira, V.. (Org.). Reflexões feministas sobre informalidade e trabalho doméstico. 1ed. Recife: Edições SOS CORPO, 2008, v. 1, p. 65-72.

BALTAR, Paulo et al. **Trabalho no governo Lula: Uma reflexão sobre a experiência recente**. GLOBAL LABOUR UNIVERSITY WORKING PAPERS PAPER NO. 9, May 2010.

¹⁴ Ver mais em Brunu Amorim e Carlos Henrique L. Corseuil *Análise da dinâmica do emprego setorial de 2014 a 2015*. Nota Técnica - 2016 - janeiro - Número 23 – Disoc. Brasília- IPEA.

BIAVASCHI, Magda Barros. **Os direitos das trabalhadoras domésticas e as dificuldades de implementação no Brasil: contradições e tensões sociais**. Friedrich Ebert Stiftung (FES). São Paulo, 2014.

CACCIAMALI, Maria Cristina; HIRATA, Guilherme Issamu. **A Influência da Raça e do Gênero nas Oportunidades de Obtenção de Renda – Uma Análise da Discriminação em Mercados de Trabalho Distintos: Bahia e São Paulo**. EST. ECON., SÃO PAULO, V. 35, N. 4, P. 767-795, OUTUBRO-DEZEMBRO 2005.

CHADAREVIAN, Pedro. **EXISTE UMA TEORIA ECONÔMICA DA DISCRIMINAÇÃO?** Tese de Doutorado. Programa de Pos-Graduação em Economia Aplicada - FE/UFJF Juiz de Fora 2009.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil, ensaios de interpretação sociológica**. Editora Globo. São Paulo, 2005

_____. **Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina**. Global editora. São Paulo, 2009.

_____. **Circuito Fechado: quatro ensaios sobre o “poder institucional”**. São Paulo: Globo, 2010. (1ª Ed. 1976)

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 51. ed. São Paulo: Global, 2006

HIRATA, Helena; KERGOAT, Daniele. **NOVAS CONFIGURAÇÕES DA DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO**. Cadernos de Pesquisa, v .37. n. 132, p. 595-609. set/dez 2007.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: **Trabalho e cidadania ativa para as mulheres**. Prefeitura Municipal de São Paulo: Coordenadoria especial da mulher. São Paulo, 2003.

KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda Barros (2015), **“Os movimentos contraditórios da regulação do trabalho no Brasil dos anos 2000”**. Revista Cuadernos del Cendes. Caracas. Ver (no prelo). 2015

MELO, Hildete Pereira de. **O serviço doméstico remunerado no Brasil: de criadas à trabalhadoras**. Texto para discussão nº 565 IPEA. Rio de Janeiro 1998.

NOBRE, Mirian. Trabalho doméstico e emprego doméstico. In: **Reconfiguração das relações de gênero no trabalho**. COSTA, Ana Alice Costa, MENIUCCI, Eleonora BEZERRA, Maria Ednalva Lima, SOARES, Vera (org.) CUT Brasil. São Paulo 2004.

NOGUEIRA, Claudia Mazzei.. **O trabalho Duplicado: a divisão sexual do trabalho e na reprodução: um estudo das trabalhadoras de telemarketing**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Formação do Mercado de Trabalho no Brasil In: **Economia & Trabalho**. Textos Básicos. OLIVEIRA, Marco Antonio de (ORG). Instituto de Economia IE/UNICAMP, Campinas 1998.

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

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.

POCHMANN, Marcio **Debates contemporâneos Economia Social e do Trabalho**. CESIT e LTr. São Paulo, 2007.

_____. **Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. Boitempo Editorail, São Paulo 2012.

_____. **A vez dos Intocáveis no Brasil**. Editora Perseu Abramo. São Paulo 2014.

_____. **O Mito da grande classe media capitalismo e estrutura social**. Boitempo editorial, São Paulo 2014.

QUADROS, Waldir; GIMENEZ, Denis Maracci, ANTUNES, Daví José Nardy. Afinal, somos um país de classe média? Mercado de trabalho, renda e transformações sociais no Brasil dos anos 2000 . BARTELT, Dawid Banilo (org.) **A “Nova Classe Média” no Brasil como Conceito e Projeto Político**. Heinrich Böll Rio de Janeiro, 2013.

RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. Determinantes da desigualdade de rendimento no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: Henriques, R. (org.), **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. Companhia das letras, São Paulo, 2006.

RISÉRIO, Antonio. **A utopia brasileira e os movimentos negros**. Editora 34. Rio de Janeiro, 2007.

SAFFIOTI, Heleieth. **Emprego Doméstico e Capitalismo**. Editora Vozes, Petrópolis, 1978.

A Lei da Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua Aplicação ao Governo Subnacional no Brasil

Celso Bissoli Sessa

Professor do Departamento de Economia
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
E-mail: celso.bissoli@gmail.com

Neide César Vargas

Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
E-mail: neide.vargas@uol.com.br

Resumo

O objetivo desse artigo é discutir a Lei da Transparência enquanto um desdobramento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da visão legalista que lhe é subjacente, problematizada no plano dos governos subnacionais no Brasil. Isso será empreendido sob um ponto de vista conceitual neo-institucionalista, pautado na obra de Geoffrey Hodgson, teórico da Economia. A metodologia de análise proposta consiste em três etapas. A primeira apresenta os conceitos teóricos-chaves na visão do autor de referência, quais sejam: Instituição, Regras, Hábitos e Rotinas. A segunda etapa evidencia os fundamentos teóricos e a contextualização histórica da noção de Responsabilidade Fiscal, destacando sua estreita associação à estratégia de restrição fiscal em nível subnacional em países da periferia mundial. Nessa etapa destaca-se o modelo pautado na visão do Hard Budget Constraint. A última etapa consiste em analisar criticamente essa concepção de mudança institucional da cultura fiscal à luz da base teórica neo-institucionalista.

Palavras-chave: Lei da Transparência, Responsabilidade Fiscal, Neo-Institucionalismo

Classificação JEL: E11, E60, E62.

1. Introdução

Desde o debate que antecedeu a votação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Brasil, em fins da década de 90, disseminou-se no país a concepção de que se muda a cultura fiscal de uma dada sociedade por meio de leis mais restritivas e/ou por meio da disponibilização de dados e promoção da transparência. É necessário discutir criticamente essa visão, que reputa ao campo jurídico/legal poderes que de fato se encontram e se transformam no âmbito das estruturas sociais e dos indivíduos.

O objetivo desse artigo é discutir a Lei da Transparência enquanto um desdobramento da LRF e dessa visão legalista que lhe é subjacente, problematizada no plano dos governos subnacionais no Brasil. Isso será empreendido sob um ponto de vista

conceitual neo-institucionalista, pautado na obra de Geoffrey Hodgson, teórico da Economia. Tal autor tem forte influência da metodologia darwiniana, atualizada a partir dos desdobramentos mais atuais da Filosofia Pragmática e da Psicologia Cognitiva. É uma abordagem inerentemente multidisciplinar e evolucionária, não neoclássica, que utiliza o darwinismo como ferramenta metodológica.

A metodologia de análise aqui proposta consiste em três etapas. A primeira apresenta os conceitos teóricos-chaves na visão do autor de referência, quais sejam: Instituição, Regras, Hábitos e Rotinas. Segundo ela, Instituições são um sistema durável de regras sociais estabelecidas e incorporadas pelos indivíduos, o qual efetivamente estrutura as interações sociais. Regras são hábitos de comportamento e pensamento cristalizados no plano social, equivalendo a um conhecimento explícito ou tácito acumulado no tempo, incorporado e compartilhado por uma comunidade relevante. Hábitos são propensões para que o indivíduo aja de determinada maneira num tipo particular de situação, equivalendo a repertórios de comportamento potencial que podem ser disparados por estímulos ou contextos institucionais apropriados. Rotinas são disposições organizacionais que alimentam e desencadeiam padrões condicionais de comportamento num grupo organizado de indivíduos.

A segunda etapa evidencia os fundamentos teóricos e a contextualização histórica da noção de Responsabilidade Fiscal, destacando a sua estreita associação à estratégia de restrição fiscal em nível subnacional¹ em países da periferia mundial, dentre os quais o Brasil. Nessa etapa destaca-se o modelo de restrição fiscal e financeira a esferas subnacionais, pautado na visão do *Hard Budget Constraint*. Esta visão sofre influência, no plano teórico, da Nova Economia Institucional e é desenvolvida sob a coordenação do Banco Mundial. Esse modelo orientou as políticas de aplicação de recursos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional desde final dos anos 90.

A última etapa consiste em analisar criticamente essa concepção de mudança institucional da cultura fiscal à luz da base teórica neo-institucionalista. As principais conclusões levam à percepção de que mudar um dado contexto institucional requer mudança nos hábitos dos indivíduos e nas rotinas das organizações públicas. A mera mudança de regras legais com eventuais penalidades e estímulos ao seu cumprimento não é suficiente. Muito menos a exigência legal de disponibilização de dados fiscais para que o cidadão fiscalize o poder público e tenha acesso a informações. Requer influir sobre as preferências dos cidadãos, burocratas e políticos por meio de mecanismos educacionais e de persuasão, os quais demandam necessariamente tempo. É imprescindível que sejam promovidas mudanças desde a sociedade civil, as organizações públicas e privadas e o terceiro setor, notadamente a partir das instituições educacionais.

2. Um referencial conceitual a partir de Hodgson

O Institucionalismo não se reduz à concepção mais disseminada da chamada Nova Economia Institucional (NEI). Existem autores institucionalistas que trabalham com perspectivas mais robustas em termos de seus pressupostos e poder crítico. O autor que será utilizado para fundamentar esta abordagem pode ser classificado como neo-institucionalista, linha com muitas distinções metodológicas frente a NEI². Geoffrey

¹ Entende-se o nível subnacional como sendo os níveis de governo que atuam de maneira descentralizada frente ao nível Central, e, no caso brasileiro, como sendo os níveis estadual e municipal.

² O Institucionalismo é classificado por Conceição (2001) em cinco linhas teóricas: o Antigo Institucionalismo Norte-Americano, a Nova Economia Institucional, os Neo-Institucionalistas, no qual

Hodgson é um teórico inglês da Economia que busca na Antiga Escola Institucionalista Norte Americana, notadamente em Veblen³, bases teóricas para discutir a realidade. Essa escola, e em especial Veblen, tem forte influência da metodologia darwiniana, atualizada por Hodgson a partir dos desdobramentos mais atuais da Filosofia Pragmática e do *revival* no campo da Psicologia Cognitiva. Trata-se de uma abordagem inerentemente multidisciplinar e evolucionária, não neoclássica⁴, que, ao estabelecer os princípios metodológicos gerais, de caráter darwiniano, possibilita a incorporação de enfoques das áreas já apresentadas (Economia, Filosofia, Psicologia) bem como da Sociologia, da Antropologia, da Ciência Política e da Administração. Possibilita uma análise da Economia entendida no contexto das demais Ciências Sociais, não sendo meramente um reducionismo ou analogia biológica⁵.

Um conceito fundamental desse enfoque teórico é o de **Instituição**. Tal conceito é aberto o suficiente para incorporar a base informal que é inerente a todo comportamento estruturado e durável, definindo-o não como regras *stricto sensu*, como é comum em outros autores de corte institucionalista⁶. Nessa linha teórica é habitual tratar as instituições como as regras do jogo, e tais regras serem reduzidas às regras legais. Isso resulta num entendimento de que criar leis implica automaticamente na criação de novas institucionalidades e na mudança social. Essas seriam em si capazes de promover mudanças no plano dos indivíduos e das organizações, agora sujeitos a um jogo com novas regras, os quais deveriam, em tese, ajustar seus comportamentos. Essa visão de instituições, identificadas diretamente como sendo regras legais, simplificaria em excesso a abordagem empreendida.

Em Hodgson, instituições não são apenas regras, muito menos apenas regras legais, e sim um sistema durável de regras sociais estabelecidas e incorporadas pelos indivíduos, o qual efetivamente estrutura as interações sociais (HODGSON, 2006)⁷. Ou seja, não correspondem diretamente às regras legais, mas sim ao conjunto de regras sociais que de fato orientam o comportamento dos indivíduos e são por eles sancionadas. Uma nova lei que não “pega” não equivale a uma regra e muitos menos a uma mudança institucional.

A característica marcante de uma instituição seria exatamente o poder que a mesma tem de influir sobre o comportamento dos indivíduos que se encontram sob sua égide. Elas existiriam subjetivamente na forma de representações mentais construídas

Hodgson se enquadra, os Regulacionistas e os Evolucionários. Esse texto utiliza essa classificação como referência.

³ Hodgson (2004a) empreende uma análise da vida e obra de Thorstein Veblen, dos autores que o influenciaram e dos demais autores que se notabilizaram no Institucionalismo Norte Americano, o qual foi hegemônico na academia em termos de interpretação econômica no período entre guerras. Hodgson efetua o resgate desse autor, que é considerado de suma importância e pouco explorado no passado e mesmo na atualidade.

⁴ A Economia Neoclássica é definida pelo próprio Hodgson como sendo a abordagem que assume um comportamento racional maximizador por parte dos agentes, com funções de preferência estáveis e dadas, focada na obtenção ou nos movimentos em direção ao equilíbrio, com exclusão dos problemas informacionais crônicos (HODGSON, 1998a).

⁵ Hodgson (2002a) discute detalhadamente as críticas ao uso de Darwin nas Ciências Sociais empreendendo sua defesa não no sentido do uso de analogias biológicas ou do reducionismo biológico, mas sim de seu uso como referencial metodológico. Uma síntese das principais críticas ao darwinismo e de seus argumentos de defesa encontra-se nas páginas 276-277.

⁶ Tais como são encontrados nos autores da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional.

⁷ “We may define institutions as systems of established and prevalent social rules that structure social interactions” (HODGSON, 2006, p.2).

pelos indivíduos (HODGSON, 2006) bem como objetivamente, na sua manifestação histórica concreta.

Tomado isoladamente, o indivíduo nasce sob a influência de instituições que lhe são prévias. Ao mesmo tempo, enquanto conjunto, os indivíduos constroem as instituições, mas não de forma instantânea e sim ao longo do processo histórico. Essa historicidade das instituições também é encontrada em autores da sociologia:

As instituições têm sempre uma história, da qual são produtos. É impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida. (LUCKMANN e BERGER, 2000, p. 79/80).

A relação do indivíduo com as instituições não equivale a um papel meramente de restrição/limitação de seu comportamento. As instituições, segundo Hodgson, geram um efeito reconstitutivo sobre as preferências dos indivíduos, moldando os seus hábitos por meio de suas restrições e canais, num processo de aprendizagem do mesmo (HODGSON, 2000). A esse processo de aprendizagem a partir das instituições Hodgson, utilizando uma conceituação de Veblen, denomina “*reconstitutive downward causation*” (HODGSON, 2003, p. 166-167).

As instituições, portanto, não seriam apenas mecanismos de restrição ao comportamento individual⁸. Funcionariam também como elemento que enseja determinados comportamentos e promove a ordem. São construções que dependem antes de tudo da ação do tempo para se materializar de maneira mais perceptível.

Outro conceito importante em Hodgson é a sua concepção de **regras**. Para esse autor, regras são hábitos de comportamento e pensamento cristalizados no plano social. As regras equivalem a uma situação de que numa circunstância X os participantes de dada comunidade tendem a fazer Y (HODGSON, 2006).

“Regras incluem normas de comportamento e convenções sociais assim como regras legais. Tais regras são potencialmente codificáveis. Membros de uma comunidade relevante compartilham conhecimentos tácitos ou explícitos sobre essas regras. Esse critério de codificação é importante porque significa que violações de uma regra são explicitamente identificáveis. Isso também ajuda a definir uma comunidade que compartilha e compreende as regras que estão envolvidas” (HODGSON, 2006, p.3, tradução nossa)⁹.

Na sua concepção, as regras incluem normas de comportamento, convenções sociais e regras legais. Uma lei não é necessariamente uma regra, só assim sendo se for costumeira (HODGSON, 2006). As regras podem ser legais ou não legais¹⁰.

Hodgson considera que as regras não têm a capacidade direta de se replicar e sobreviver. No âmbito do meio, a utilização generalizada de uma regra depende do desenvolvimento de dada cultura social e do uso da linguagem, só assim levando à sua transmissão no plano das relações sociais e no tempo (HODGSON, 2006). Esse uso

⁸ Como, por exemplo, considera a Escolha Pública.

⁹ “Rules include norms of behavior and social conventions as well as legal rules. Such rules are potentially codifiable. Members of the relevant community share tacit or explicit knowledge of these rules. This criterion of codifiability is important because it means that breaches of the rule can be identified explicitly. It also helps to define the community that shares and understands the rules involved” (HODGSON, 2006, p.3).

¹⁰ Hodgson pondera como ambígua a divisão das regras em formais e informais, conforme faz Douglass North, preferindo a divisão das mesmas em legais e não legais (HODGSON, 2006).

generalizado de uma nova regra demanda mudanças de corte individual, referentes a mecanismos psicológicos associados à aquisição de hábitos. A mudança do comportamento do indivíduo não é automática, requerendo mudança de hábitos. Só assim uma regra passa a ser assumida pelo mesmo, por meio de sua aplicação seguida e, desta forma, alterando seus hábitos prévios. Além disso, depende da generalização dessa mudança de hábitos no âmbito social, de forma que um novo hábito seja selecionado socialmente e se configure numa regra costumeira. Para que isso se dê e o novo hábito assuma o *status* de uma regra, ele deve adquirir algum conteúdo normativo inerente, ser potencialmente codificável e prevalecer no âmbito de um grupo (HODGSON, 2006). Regras seriam, portanto, mais do que leis. Envolveriam hábitos de pensamento e comportamento compartilhados e incorporados por um dado grupo social.

Desses conceitos iniciais já é possível inferir que mudar instituições requer mais do que criar uma nova lei ou buscar impor mudanças de comportamentos por meio de estímulos e penalidades ou mesmo através da disponibilização de dados, visando suprir uma eventual carência de informações da parte do agente. Mudar instituições implica, desde esse ponto de vista, mudar os hábitos dos indivíduos. Em outros termos, a existência ou criação de uma regra legal não garante a sua utilização pelos indivíduos.

Conceito chave em Hodgson, os **hábitos** possibilitariam estabelecer a mediação entre o indivíduo e dada instituição. Sob o ponto de vista do indivíduo, os hábitos são mecanismos causais criados por meio do estabelecimento de determinadas conexões neurais, formando parte de sua capacidade cognitiva. Para o autor, um indivíduo não pode escolher exercer a sua razão ou agir sem se orientar por um repertório prévio de hábitos (HODGSON, 2009b). O hábito fundamentaria a deliberação individual, ao invés de negá-la, como é comum se pensar (HODGSON, 2006).

Em várias passagens, Hodgson enfatiza que os hábitos não equivalem a comportamentos nem a ações, podendo existir sem se manifestar neles (HODGSON, 2007a). A definição mais repetida é a de que hábitos são propensões para que o indivíduo aja de determinada maneira num tipo particular de situação, equivalendo a repertórios de comportamento potencial que podem ser disparados por estímulos ou contextos institucionais apropriados (HODGSON, 2009a)¹¹.

No plano do indivíduo, Hodgson destaca que as preferências e habilidades humanas estão parcialmente embebidas em hábitos. Estes se traduzem em esquemas cognitivos que podem ser aprendidos e emulados no âmbito de dada instituição (HODGSON, 2009). Desta maneira, em dados contextos institucionais pode-se gerar novas formas de pensar e de se comportar, resultando, por meio de um processo de aprendizagem, em mudança de hábitos.

O conceito de instituições em Hodgson tem o seu diferencial frente a outras abordagens institucionalistas exatamente pelo fato de sustentar-se no conceito de hábitos. Os hábitos individuais compartilhados seriam o material constitutivo das instituições¹². Mudar instituições prevaletes implica, portanto, mudar hábitos prévios por meio da proposição de novos hábitos que possam ser selecionados pelos agentes individuais. Esses novos hábitos guardariam coerência com novos modelos institucionais. Isso indica que a mudança só é possível através de estratégias educativas voltadas para o convencimento e a persuasão de uma coletividade, requerendo necessariamente tempo e esforço no sentido de se estimular e promover o desenvolvimento de novos hábitos no plano social.

¹¹ *"Habits are submerged repertoires of potential behaviour; they can be triggered or reinforced by an appropriate stimulus or context"* (HODGSON, 2009a, p. 5).

¹² Esta é uma herança do Antigo Institucionalismo Norte Americano e que distingue a visão de Hodgson da NEI. A circularidade presente na visão original de Veblen no tratamento da relação estrutura-indivíduo é solucionada por Hodgson por meio de artifícios teóricos e metodológicos adicionais.

Outro conceito relevante em Hodgson é o de **Rotinas**, já utilizado no Brasil por economistas¹³ e, em maior medida, pelos administradores que discutem Teoria Organizacional¹⁴. As rotinas são conceitos mais gerais do que os hábitos, não se reduzindo a eles nem sendo obtidas pela mera soma dos mesmos. Rotinas têm um estatuto próprio, sendo geradas no âmbito das organizações. O autor define as rotinas como sendo meta-hábitos que existem como substrato do comportamento de indivíduos agregados numa dada organização (HODGSON, 2009)¹⁵. Em outras palavras, rotinas são disposições organizacionais que alimentam e desencadeiam padrões condicionais de comportamento num grupo organizado de indivíduos envolvendo respostas sequenciais a dicas ou sugestões (HODGSON, 2004).

Na visão desse autor, a mais importante qualidade das rotinas é sua capacidade geradora (HODGSON, 2004), posto que operam disparando hábitos individuais. Na rotina organizacional, vários hábitos individuais se sustentam entre si numa estrutura entrelaçada de comportamentos recíprocos. Conjuntamente, tais comportamentos assumem qualidades coletivas associadas a equipes, articulando os indivíduos e a estrutura organizacional. O grupo, sob determinadas rotinas, provê um ambiente social e físico para o indivíduo, envolvendo regras e normas de comportamento explícitas e informais. Esse contexto possibilita, estimula e canaliza as atividades individuais, ajudando a disparar hábitos de cada indivíduo (HODGSON, 2004).

Quando se pensa na transformação de uma dada organização, torna-se importante discutir a questão da difusão de novas rotinas. Segundo Hodgson, a replicação de uma rotina organizacional não ocorre pela mera decisão de adotá-la. Ela deve envolver a replicação da capacidade de produzir dados comportamentos, a replicação da estrutura geradora da rotina. Um verdadeiro processo de replicação de uma rotina exigiria a incorporação desses aspectos associadas à mesma, os quais têm um papel causal na replicação. Tais estruturas contêm algumas informações incorporadas na rotina, sendo constitutivas da mesma (HODGSON, 2004).

A replicação de uma rotina envolve, portanto, a transferência dos conhecimentos codificado e tácito implícitos na rotina, os quais dependem de prática repetida, frequentemente com estímulo e restrição similar. Essa dimensão tácita da rotina, combinada com sua natureza estruturada, transforma-a numa entidade complexa de difícil replicação (HODGSON, 2004).

Na visão do autor, a estrutura e a cultura das organizações frequentemente desencorajam a mudança, posto que esta desafia os interesses individuais e os hábitos e rotinas já configurados (HODGSON, 2004). Segundo ele, os casos bem sucedidos de replicação de rotinas relatados pela literatura, no plano de organizações privadas, envolvem a combinação de informação codificada e instruções com muitos exemplos pessoais, conselhos e contatos, com a organização receptora tendo a plasticidade para absorver e acomodar as mesmas (HODGSON, 2004). Não obstante tais dificuldades na replicação de rotinas, esse é um aspecto central para qualquer processo de transformação de organizações públicas e privadas.

A partir dessas referências conceituais, o próximo passo é identificar que perspectiva teórica específica subjaz as ideias que se disseminaram, associadas à concepção de Responsabilidade Fiscal, e como estas objetivam efetuar mudanças institucionais.

¹³ Os precursores foram Nelson e Winter (1982), mas também na atualidade pela coletânea de artigos reunida por Becker (2008) e Conceição (2010).

¹⁴ Conforme se encontra em Nogueira (2010).

¹⁵ *"Routines are not themselves habits: they are organizational meta-habits, existing on a substrate of habituated individuals in a social structure"* (HODGSON, 2009, p. 6).

3. A perspectiva hegemônica de restrição orçamentária subnacional e as Leis de Responsabilidade Fiscal

Nas últimas décadas tem sido crescente a preocupação dos governos e organismos internacionais com as restrições fiscais e financeiras ao Estado e às esferas subnacionais. Formou-se um amplo consenso acerca da necessidade de restrições à atuação governamental fruto de mudanças cruciais nas condições econômico-políticas do capitalismo mundial. O crescimento dos déficits e dívidas públicas governamentais e a ampliação dos riscos de um endividamento ascendente tenderam a alimentar as concepções negativas acerca da ação estatal. Por outro lado, criou-se um ambiente institucional propício para o resgate e desenvolvimento de visões teóricas pautadas em restrições ao Estado e orientadas pela visão do Estado Mínimo. Estas visões localizam no mercado o papel crucial no que tange ao investimento e ao crescimento econômico, trazendo uma forte ênfase nos resultados e na eficiência, e definindo, inicialmente, como elementos de destaque a desregulamentação/liberalização dos mercados e a abertura de espaços a partir da redução da esfera de atuação direta do Estado.

As alterações profundas nas condições econômicas mundiais que tiveram lugar nas últimas décadas e o processo de globalização financeira que se configurou de maneira mais visível desde os anos 80 implicaram redefinições no papel do Estado. No plano subnacional e de início, essa redefinição se manifestou por meio de políticas de descentralização fiscal e política. Inicialmente, a implantação de contextos de disciplina fiscal e financeira tendeu a ser vista como simples consequência dos processos descentralizantes. Mas, desde as crises financeiras de meados da década de 90, a descentralização se transmutou de grande panaceia para corrigir a propalada ineficiência dos governos em vilã, capaz de promover riscos macrofiscais¹⁶. Segundo os novos cânones, tal como o governo em geral, as esferas subnacionais deveriam contar com um marco institucional adequado para que todas as decisões governamentais, dentro de cada período fiscal, tivessem compatibilidade com a disciplina fiscal (INMAN, 2000).

Desde então, estratégias de restrição de esferas subnacionais foram formuladas, especialmente no âmbito do Banco Mundial, de forma a enquadrar os processos descentralizantes das chamadas economias de transição e dos países endividados da América Latina. Uma vertente de maior peso que fundamenta tais estratégias é influenciada pela Nova Economia Institucional (NEI): o referencial teórico do *Hard Budget Constraint* (HBC) e *Soft Budget Constraint* (SBC). Este se foca no acordo que se estabelece entre dois atores, denominados de Principal (financiador) e Agente (tomador de crédito), sob a vigência de assimetria de informação, sendo dadas as preferências dos mesmos. Essa análise se pauta pelo prisma dos detentores de crédito, sendo generalizada para explicar todo tipo de relação que envolva cessão de recursos, de âmbito privado, público ou misto. No plano da análise dos governos visa conferir fundamentos microeconômicos ao tratamento de sua atuação.

Tal visão persegue a construção de institucionalidades que teriam o condão de promover restrições fiscais e financeiras em contextos governamentais descentralizados e periféricos. O SBC é utilizado como elemento de interpretação de situações orçamentárias flexíveis em âmbito subnacional. Por outro lado, o HBC é apresentado como modelo institucional de referência para a construção de uma nova ordem pautada em restrições fortes e em responsabilidade fiscal (KORNAI, 1986).

¹⁶ Debate travado por economistas do Banco Mundial em meados dos 90, destacando-se Prud'homme (1995), McLure Jr. (1995) e Sewel (1996).

O uso das noções de SBC e HBC tem justificado um conjunto de propostas de reformas para os governos em países periféricos endividados, reformas estas defendidas pelas agências internacionais e que visam empreender mudanças institucionais que prometem a promoção de maior responsabilidade fiscal, notadamente no plano subnacional.

O que interessa nessa análise é o tipo de compromisso que se estabelece entre o tomador e o financiador (Agente e Principal), no momento de uma transação financeira, e as sinalizações que indicam se o acordo empreendido entre ambos será efetivamente mantido ou não. A ocorrência de informação assimétrica entre ambos afeta as expectativas futuras no que tange a esse compromisso, moldando, *a priori*, os comportamentos.

Pode-se resumir as noções SBC e HBC a duas institucionalidades que embutem, cada uma, determinados estímulos e penalidades aos agentes que nela se inserem, levando a comportamentos que promovem ou reduzem os riscos da atividade econômica, interferindo nos elementos de alocação e seleção providos pelo mercado.

A situação de SBC envolveria um ambiente de regras fiscais e financeiras pouco rígidas e/ou maleáveis que reduzem os riscos e, com isto, promovem um estímulo geral ao investimento e ao crescimento. Ela resultaria, no limite, em situações generalizadas de descontrole fiscal e financeiro e na ineficiência no uso dos recursos. Kornai (1986) destaca os efeitos negativos que um ambiente dessa natureza ocasiona, evidenciando os problemas das iniciativas envolvendo o uso de recursos de terceiros, fiscais ou creditícios, fora dos termos ditados pela lógica da eficiência econômica, tomada num sentido estrito. Sua abordagem também permite caracterizar o ambiente HBC, no qual vigorariam regras rígidas face a uma restrição orçamentária forte para os agentes.

Nesses termos, *Hard* e *Soft Constraint* são duas posições extremas numa escala na qual existem posições intermediárias, posto que a abordagem proposta é pautada em expectativas que podem ser quantificadas segundo uma escala graduada e retratadas pela modelagem econométrica.

Em outras palavras, o tratamento lógico das noções de SBC e HBC analisa o comportamento predominante das organizações de suporte financeiro (Principal): se não cobrirão, cobrirão em parte ou no todo o déficit de determinada entidade tomadora (Agente), resolvendo as suas necessidades financeiras, quebrando os limites dados pela restrição orçamentária dessa última. O ambiente SBC retrataria a situação na qual o Principal não tem habilidade em recusar crédito adicional ao Agente para além de sua restrição orçamentária, após já ter provido financiamento inicial. O Principal não consegue tornar crível as suas declarações de que não refinanciará o Agente em caso de *default*. Tal comportamento, por outro lado, induz o Agente a incorrer em déficits, podendo levar, posteriormente, às situações de renegociações de dívida (*bail outs*). Por contraposição, no outro extremo, teríamos o HBC, situação na qual o comportamento dos agentes é a manutenção do compromisso previamente assumido. O ambiente HBC embutiria um comportamento no qual as organizações “não recebem apoio de outras organizações externas para cobrir seus déficits e são obrigadas a reduzir ou cessar suas atividades caso seus déficits persistam” (KORNAI et al., 2004, p.5, tradução nossa)¹⁷.

No caso específico do governo, a ocorrência do problema do SBC se daria pelo estímulo aos déficits orçamentários e aos gastos para além dos recursos fiscais disponíveis, com o Principal (financiadores ou governo central) provendo o socorro financeiro nas situações de dificuldades do Agente (governo em todos os níveis ou governo subnacional).

¹⁷ “Not receive outside support to cover its deficit and is obliged to reduce or cease its activity if the deficit persists” (KORNAI et al., 2004, p.5).

Por trás dessa concepção teórica encontra-se uma crítica a todo tipo de políticas governamentais que fuja da lógica de mercado e promova algum mecanismo de diferenciação dos agentes. Dentre elas podemos citar as remissões, reduções ou postergação de obrigações tributárias (meios fiscais), os empréstimos facilitados ou a taxas subsidiadas, as renegociações de contratos prévios, as extensões de crédito para além dos limites definidos pela eficiência econômica (meios creditícios). Todas essas situações são vistas por Kornai como promotoras do ambiente SBC.

O HBC implicaria, por outro lado, uma sacralização dos contratos entre o Estado e seus credores, e nas relações intergovernamentais, a sua orientação pelos parâmetros da eficiência econômica, e seu compromisso com as obrigações tributárias. A instauração desse ambiente HBC não resulta, todavia, de medidas isoladas e diretas de política, e sim numa atuação governamental no sentido de um redesenho institucional visando alterar as relações fiscais e financeiras que são estabelecidas em diferentes relações em que se encontram Principal e Agente.

Em regra, a aplicação prática do HBC busca formas de redesenhar as instituições prévias, típicas de uma situação de SBC, transitando para uma situação de restrições orçamentárias rígidas. Volta-se para a edificação de instituições que tenham efeitos desencorajadores sobre o comportamento SBC, capazes de interferir nos refinanciamentos posteriores a essas instâncias. Para tanto, exige tornar crível que o Principal não refinanciará o Agente em caso deste não se adequar à sua restrição orçamentária, ou seja, o acordo prévio será mantido.

Desde essas ideias mais gerais do HBC, aplicáveis ao Estado como um todo, é proposto por economistas do Banco Mundial um novo modelo de restrições intergovernamentais para países emergentes. Este, por meio de reformas institucionais, visaria promover padrões mais rígidos de disciplina fiscal junto aos governos subnacionais (OATES, 2004). Tal modelo se orienta fortemente por uma busca de eficiência econômica no funcionamento desses governos, tendo como referência as relações estabelecidas no mercado.

Os governos subnacionais de países periféricos endividados, especialmente os da América Latina e os países de transição, passaram, desde o final dos 90, a ser gradualmente considerados como situações enquadráveis na “síndrome” de SBC. Os processos de descentralização fiscal neles anteriormente verificados teriam agravado a síndrome, passando a requerer, segundo a visão do Banco Mundial, um complexo redesenho institucional.

Nesses casos o SBC é interpretado como sendo a situação em que o governo central assume uma obrigação do governo subnacional, desviando-se de uma regra prévia estabelecida, explícita ou implícita, tomando uma atitude que não está definida a priori e contratualmente. Mas não só isso. Além do desvio da regra, que é o aspecto mais observado, também requer o comportamento oportunista das esferas subnacionais. Ele se caracteriza pelo fato dessas esferas adotarem um comportamento fiscal insustentável por anteciparem o socorro central numa situação de crise. O SBC nesses casos envolveria, portanto, não apenas o desvio da regra, mas também o comportamento oportunista da esfera subnacional (NICOLINI, et al., 2002).

O ambiente HBC, por outro lado, exigiria um processo de responsabilização das esferas subnacionais. Tudo o que impede essa responsabilização passa a ser tomado como aspecto gerador de SBC, tornando-se passível de transformações por meio de instituições adequadas. Evitar os problemas de SBC passa a equivaler a instituir mecanismos de responsabilização das esferas subnacionais por suas decisões de gasto e de endividamento. A responsabilização típica do HBC assenta-se pesadamente na noção de *accountability*,

nas suas diferentes variantes de defesa, empreendidas pelo mercado de crédito ou pelo denominado “mercado político”¹⁸.

Estudos mais avançados na temática do HBC, voltados para aplicar a noção em esferas subnacionais de diferentes países, buscaram formas de tornar as restrições a estes governos ainda mais rígidas e detalhadas. Eles identificaram quais seriam as instituições prévias que, num contexto de descentralização fiscal, evitariam os riscos desestabilizadores do problema de SBC (RODENN e ESKELAND, 2003). Segundo essa perspectiva tais institucionalidades de referência seriam típicas dos países centrais, baseados em economias de mercado e em contextos democráticos:

1– Um **mercado de crédito** suficientemente desenvolvido, com um sistema bancário maduro. Esse mercado seria capaz de sinalizar um comportamento inadequado das esferas subnacionais, ao serem avaliadas segundo a sua *performance*, punindo-as com taxas de captação de recursos mais elevadas em caso de comportamento inadequado. Nesses ambientes, as esferas subnacionais estariam sujeitas a *default*, não contando com o aval do governo central, em situações de comportamento financeiro insustentável. A configuração de uma cultura de socorro do governo federal junto às esferas subnacionais teria o efeito de distorcer esses mercados, faria com que os emprestadores continuassem a emprestar, independente da *performance* fiscal do ente, inibindo um possível papel restritivo do mercado de crédito.

Alguns pré-requisitos seriam necessários para a ocorrência dessa institucionalidade: (1) os tomadores (no caso, as esferas subnacionais) não deveriam ter acesso a qualquer mercado cativo de crédito; (2) os emprestadores deveriam ter plena informação acerca dos tomadores; (3) a regra de *no bail out* da parte do governo central deveria ser crível; e (4) os tomadores deveriam ser sensíveis aos sinais dados pelo mercado (BIRD; TASSONYI, 2003, apud McCARTEN, 1999).

2– O **mercado político** seria outra forma de disciplina das esferas subnacionais apontada pelos autores. Em situações de democracia consolidada e sob a presença de informações adequadas e de clara responsabilização de funções na esfera vertical, os eleitores teriam um incentivo para punir os representantes políticos que agissem de maneira irresponsável em termos fiscais, utilizando-se do voto para tanto. Nessas realidades, o voto seria um instrumento fundamental utilizado pelos eleitores para exercer o controle da esfera de governo subnacional.

Tais autores consideram que essas duas institucionalidades tendem a não funcionar ou demandam um longo tempo para serem implantadas nos países periféricos em questão. Daí partem para a proposição de adoção de **restrições hierárquicas** para se atingir a mudança institucional que teria o papel de promover o HBC nos países periféricos. Essas situações equivaleriam a uma atuação firme do Governo Central através de mecanismos regulatórios que estabelecessem uma hierarquia deste sobre os entes subnacionais. No mínimo estes mecanismos serviriam para constranger o endividamento subnacional em níveis considerados financeiramente sustentáveis, garantindo-se, assim, a sua capacidade de pagar o serviço da dívida subnacional.

No pacote de mecanismos hierárquicos propostos pelos técnicos do Banco Mundial aparecem: a imposição do estabelecimento na Constituição ou em lei da regra de orçamento equilibrado; as limitações de dívida que restringem os empréstimos apenas a financiamento de capital (regra de ouro) e com cuidadosa definição; o estabelecimento de uma lei de bancarrota de esferas subnacionais desenhada de maneira cuidadosa, especificando como as crises fiscais serão tratadas; o estabelecimento de taxas elevadas

¹⁸ O conceito de mercado político é introduzido pela Escolha Pública e é entendido simplificada e como sendo o mercado em que se defrontam políticos e eleitores, cada um maximizando determinada função utilidade. Para uma abordagem histórica desse conceito, ver Affonso (2003, p. 41-42).

de co-responsabilidade e penalidades, nos casos de bancarrota; e a criação de cortes politicamente independentes, ou de agências de regulação para realizar o *enforcement* das regras existentes. As Leis de Responsabilidade Fiscal são uma variante dessa proposição de mudança institucional a ser aplicada especialmente nesse tipo de país, dentre os quais o Brasil se enquadraria.

Além dessa frente de influência proveniente do Banco Mundial e também do Fundo Monetário Internacional, identificam-se ações voltadas para promover a Responsabilidade Fiscal nos países periféricos. Ameaçados pela instabilidade gerada pela integração financeira na década de 90, os países da América Latina e das economias em transição¹⁹, notadamente os socorridos pelo FMI na ocasião, sofreram forte constrangimento para que promovessem restrições fiscais e financeiras em todos os níveis governamentais. O FMI pôs seu foco prioritário na ampliação das condicionalidades para a concessão dos recursos envolvidos nos empréstimos (LOPREATO, 2004).

Dentre as condicionalidades utilizadas, destacam-se aquelas voltadas para o estabelecimento de regras fiscais e a introdução de metas de geração de superávits primários, agregadas a medidas de caráter estrutural vinculadas ao aprofundamento das reformas liberalizantes: privatização, reformas associadas à política fiscal e ao setor financeiro central e subnacional. Isto resultou numa maior interferência do FMI nas definições das políticas tributárias e fiscais dos países endividados (LOPREATO, 2004). O objetivo era pressionar por um processo de ajuste fiscal estrutural nesses países.

No âmbito da atuação do FMI nesses processos de ajuste fiscal estrutural dos anos 90 interessa destacar o seu papel no sentido da forte indução ao uso do mecanismo de controle hierárquico subnacional na forma de Leis de Responsabilidade Fiscal. Elas se mostraram como um mecanismo extremamente funcional para aplicar controles fiscais e financeiros às esferas subnacionais nesses países, apesar de se tratar de um instrumento mais geral, do campo da política fiscal. Sua utilização, a partir de 1994, num país unitário como a Nova Zelândia²⁰, sinalizou que regras detalhadas poderiam ser um instrumento adequado de controle de esferas subnacionais em países com ampla descentralização e elevados graus de endividamento prévio.

Já em fins dos anos 90, as LRFs tenderam a vir embutidas nos acordos de países com o FMI e nas concessões de empréstimos de organismos multilaterais²¹, com destaque para o caso dos países mais endividados da América Latina. Aplicadas a países federativos, elas ensejariam a introdução legal de fortes restrições à atuação subnacional, deslocando as decisões correlatas da esfera política e de âmbito subnacional para a burocracia e o âmbito jurídico centrais, abrindo espaço para o estrito controle fiscal e financeiro daquelas esferas por meio de regras. Sua introdução buscaria realizar o feito

¹⁹ Affonso (2003) destaca que a então novidade da Nova Economia Institucional se apoiava, do ponto de vista empírico, na experiência de países latino-americanos federais e dos países do antigo bloco comunista, para os quais se voltam as proposições de mudanças institucionais. Seriam esses casos concretos as situações nas quais a descentralização apresentaria riscos maiores.

²⁰ A Nova Zelândia é a pioneira e mais importante experiência de aplicação de Leis de Responsabilidade Fiscal, destacando-se em termos de transparência e *accountability* obtida a partir de regras fiscais detalhadas. Sua fundamentação teórica tem estrita conexão com a defesa da aplicação de regras na política fiscal pela Macroeconomia *mainstream*.

²¹ Oliva (2001) destaca as várias experiências de Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo as que englobam as esferas subnacionais a da Nova Zelândia (1994), Colômbia (2000), Equador (2001) destacando-se a do Brasil como umas das mais completas do gênero. Essas três últimas ocorreram no bojo de acordos com o FMI. Outros países latino-americanos com acordos junto ao FMI não foram tão longe, só aprovando uma LRF para a esfera central, como fez a Argentina em 1999. O Peru, país unitário, adotou uma LRF em 1999, no contexto de um empréstimo com o *Interamerican Development Bank*.

prometido pelas regras²², as quais, segundo Kopits (2004), atuam nos chamados “países emergentes”, despolitizando a estrutura da política macroeconômica no que tange à atuação de esferas subnacionais.

Em termos gerais, as LRFs talvez possam ser consideradas como uma saída síntese na forma de regras formais detalhadas, voltadas para promover restrições fiscais e financeiras, incorporando as noções características do que passou a ser considerada a boa prática fiscal. Seu conteúdo habitual traduz num instrumento legal o certo consenso teórico que se formou em termos de práticas e institucionalidades consideradas adequadas à atuação governamental na nova realidade global.

As regras detalhadas das LRFs, quando aplicadas para enquadrar esferas subnacionais, em geral localizam nos governos centrais o controle último dessas esferas. Ao mesmo tempo, promovem a responsabilização das esferas subnacionais através da incorporação da proibição do socorro financeiro da parte do Tesouro Nacional e do Banco Central, visando evitar os *bail outs*. Definem um ambiente em que as instituições governamentais subnacionais são legalmente forçadas a assumir os riscos financeiros de suas ações prévias e correntes e a atuar em conformidade com regras pré-estabelecidas, incorporando, de maneira o mais formalizada possível, a perspectiva intertemporal das finanças públicas e, em certos casos, de equilíbrio fiscal de curto prazo.

Estas leis estabelecem como gestão fiscal responsável a redução da dívida a níveis considerados prudentes, a exigência de manter um saldo operacional médio por um período razoável, a manutenção de uma margem de segurança no nível do patrimônio líquido do governo, a gestão dos riscos fiscais e a manutenção de alíquotas de impostos previsíveis e estáveis (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2001, p. 50). Algumas experiências incorporam a concepção do ciclo político, englobando regras de gastos mais restritivas no último ano e mais flexíveis em presença de choques exógenos e inesperados. Trabalham com a ideia do orçamento equilibrado no mesmo período fiscal, permitindo desvios apenas temporários desses princípios, os quais devem ser plenamente justificados, fornecendo-se um plano e prazos específicos para se voltar a observar os mesmos (OLIVA, 2001).

As formas habituais de restrição adotadas envolvem limites ou tetos para indicadores específicos²³ que visam restringir no nível central ou em todos os níveis de governo, gastos públicos e o endividamento, além do controle do processo orçamentário, desde a sua formulação, apresentação e aprovação. Visa normatizar o processo orçamentário, padronizar as informações e unificar os diferentes orçamentos, evidenciando as prioridades estabelecidas.

4. A Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil: contexto e estrutura.

A crise russa de agosto de 1998, ante um quadro interno de redução da margem de absorção dos impactos desfavoráveis da nova ordem liberalizante na esfera fiscal como um todo, ensejou o momento político para que prevalecesse no Brasil, desde o campo federal, a perspectiva de um controle fiscal mais institucionalizado, empreendido por meio de regras. Esse contexto externo adverso criou o ambiente para que se entronizasse o diagnóstico de que o problema crucial do país era o desajuste fiscal estrutural. Nessa

²² Kopits e Symansky (1998), num documento do FMI, definem regra como sendo uma restrição permanente na política fiscal, excluindo dessa categoria metas estabelecidas num contexto de ajuste fiscal ou de programas com o FMI.

²³ Geralmente incluindo a regra de ouro, níveis de déficit e dívida, podendo incluir a composição do orçamento e restrições de crédito para diferentes níveis de governo.

linha, a decisão do governo brasileiro de solicitar um acordo financeiro preventivo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), significou o abandono à política fiscal gradualista e do ajuste pontual na esfera federal. O objetivo passava a ser, desde então, empreender um profundo ajuste fiscal nas contas governamentais federais e propor uma mudança institucional que resultasse numa mudança do regime fiscal do país²⁴.

A iniciativa interna de sustentação dessa via era o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), englobando medidas de curto e de longo prazo, voltadas para construir um novo regime fiscal. A premissa fundamental do PEF era a máxima liberal de que “o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada”. Dentre as medidas estruturais e institucionais propostas pelo PEF tem-se o ataque ao déficit dos Sistemas de Previdência e aos gastos do governo federal, por meio da regulamentação da Reforma Administrativa, da aprovação e da regulamentação da Reforma da Previdência Social e da instituição da Lei Geral da Previdência Pública, as reformas tributária e trabalhista, e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre as medidas de implantação mais imediata, tem-se a busca de obtenção de superávits primários crescentes e suficientes para estabilizar a relação dívida/PIB.

Esse programa passou de fato a condicionar toda a gestão da política fiscal brasileira desde então, da elaboração orçamentária à sua execução, bem como as iniciativas de reformas nas várias frentes envolvidas à dimensão fiscal. Sustentou-se, no curto prazo, em especial pela elevação da carga tributária em contribuições sociais. Intensificaram-se, por outro lado, as reformas institucionais, com destaque às da Previdência, Administração e a formalização do controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais, sendo proposto o projeto-lei que se transformou, depois, na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Emenda Constitucional nº. 19 de 04/06/1998, referida à Reforma Administrativa e votada já em meio aos efeitos negativos da crise externa de fins dos 90, instituiu a exigência de apresentação, em 180 dias, de um projeto de lei complementar ao Artigo 163 da Constituição, criando o espaço legal para a proposição do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta estava também em consonância com a agenda de reformas liberalizantes do Executivo Federal, resultando na busca de instrumentos para se reduzir os gastos com pessoal no âmbito do setor público.

A votação da LRF, cujo nível de abrangência e detalhamento supera as congêneres internacionais, resultou no avanço do controle hierárquico pelo Governo Central e também na sua institucionalização no longo prazo. Ela é uma peça chave na institucionalização do enquadramento financeiro e fiscal das esferas subnacionais, delineando, de forma ampla e permanente, a visão em implantação. Apesar de regulamentar as finanças públicas de todos os entes federativos, atendendo a aspectos mais gerais da política fiscal, ela criou normatizações que organizavam em especial o funcionamento das contas subnacionais. Teve um papel fundamental no sentido de sinalizar ao sistema financeiro internacional que as contas subnacionais estariam sob controle²⁵.

²⁴ A primeira sinalização concreta do governo federal nessa direção foi a adoção legal do resultado primário como meta da política fiscal (formalizada pelo decreto 2634 de 8 de setembro de 1998), conforme Guardia (1999), seguido da implantação do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) para o triênio 99/2000/2001, finalizando com a assinatura do acordo com o FMI em fins de 1998.

²⁵ Segundo Oliveira (2005), consultor de orçamentos no Senado Federal, a tramitação da LRF foi acelerada entre abril 99/abril 2000 em função das eleições para prefeitos em 2000 e especialmente para a restauração da credibilidade fiscal do Brasil junto à comunidade financeira internacional, abalada desde a crise russa de 1998.

Ao contrário da Lei 9496/97, que possibilitou as renegociações de dívida empreendidas por meio de acordos individuais com os entes subnacionais no período de 1997-1998, a LRF não visou meramente resolver um problema de crise financeira conjuntural e sim, legislar num sentido de mudança institucional. Visava um aprofundamento do controle fiscal e financeiro, transferindo, na prática, o poder decisório na temática do endividamento e das despesas fiscais e previdenciárias orçamentárias para o âmbito dessa legislação.

A base fundamental desse tipo de institucionalidade, como se viu numa referência anterior, é o estabelecimento de uma relação do tipo Agente/Principal, na qual o Principal (governo central) faça ser crível que não irá socorrer o Agente (governos subnacionais) em caso de *default*. Ela sacramenta em lei complementar uma dada forma de relação entre os entes federativos, conferindo uma rigidez extrema à questão do endividamento subnacional. Isso porque amarra a uma lei complementar a noção de que os acordos de renegociação de dívida subnacional feitos entre Governo Federal e Governos subnacionais, ao amparo da Lei 9496/97, considerando que os mesmos teriam dado uma solução cabal para o endividamento desses entes.

Recentemente a LRF foi complementada pela chamada Lei da Transparência ou Lei Complementar 131/2009. Esta acrescenta dispositivos à LRF voltados especialmente para garantir a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esta frente de normatização está estreitamente associada à viabilização de condições para que os processos de *accountability* se verifiquem.

Segundo essa lei a liberação de informações fiscais e orçamentárias deve se dar em tempo real e em meio eletrônico de acesso público, com padrão mínimo de qualidade a ser estabelecido pelo executivo federal. Seu Artigo 48 agrega exigência da realização de audiências públicas no processo de elaboração e discussão dos Planos Plurianuais de Aplicação (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

A Lei da Transparência tem por objetivo explicitar todos os atos praticados pelas unidades gestoras, as quais devem disponibilizar no mínimo o número do processo, e, no caso dos gastos, o bem fornecido ou serviço prestado, seu beneficiário, com destaque para as licitações. No caso das receitas, todo lançamento e recebimento de qualquer tipo de receita das unidades gestoras deve ser explicitado inclusive com especificação dos recursos extraordinários.

Segundo a Lei da Transparência qualquer cidadão pode acioná-la, ou mesmo um dado partido político, associação ou sindicato, denunciando o seu descumprimento aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público. Os prazos para sua implementação já venceram para União, Estados e municípios acima de 100 mil habitantes; vencerão em maio de 2011 para municípios entre 50 e 100 mil habitantes e em maio de 2013 para municípios de até 50 mil habitantes. A penalidade prevista para o descumprimento da lei é deixar de receber transferências voluntárias federais. A qualidade dos Portais de Transparência já implantados, todavia, ainda deixa a desejar²⁶.

Tanto a LFR quanto a Lei da Transparência comungam da mesma visão que reputa ao estabelecimento de restrições legais e à disponibilização de informações acerca da atuação governamental o condão de alterar a cultura fiscal de dado país. Não há dúvidas de que as práticas na administração pública devem estar institucionalizadas e as informações fiscais devem estar disponíveis aos cidadãos. Mas essas medidas em si, tomadas isoladamente, não alteram os hábitos e rotinas típicos da gestão pública e mesmo

²⁶ Conforme *ranking* de transparência dos estados divulgados no blog da ONG “Contas Abertas”.

da relação do cidadão com o poder público. É necessário discutir um pouco melhor esses aspectos, de forma a possibilitar um efetivo avanço institucional no país.

5. Uma avaliação crítica da LRF e da Lei da Transparência a luz de Hodgson

A concepção subjacente às Leis de Responsabilidade e Lei de Transparência promete uma mudança institucional a partir da implantação de um novo marco legal e informacional. Tem embutida a noção de que um código legal de conduta, instituído visando um controle hierárquico do Governo Central junto às esferas subnacionais, teria o condão de promover a Responsabilidade Fiscal. Tal código visaria penalizar as práticas típicas do SBC e promover as práticas do HBC.

Não obstante, tratar as relações estabelecidas pelos governos subnacionais e o governo central sob a égide da lógica do Agente Principal é extremamente reducionista, notadamente em países federativos. Primeiramente porque não se pode reduzir essa relação estritamente à sua dimensão financeira. No mínimo o seu componente intrinsecamente político deve ser considerado bem como a dimensão da gestão microinstitucional das diversas organizações que compõe o aparato estatal, aspecto atinente a Teoria da Gestão e a perspectiva da Administração Pública.

Além disso, o Mercado está longe de ser uma boa referência para nortear o comportamento do Estado, fato visível desde a crise financeira manifesta a partir de 2007 nos EUA. Mesmo numa realidade de país central, tomada como referência pelos modelos da NEI e pela HBC, a restrição dos mecanismos de mercado sobre as empresas privadas mostrou-se incapaz de garantir um comportamento nos moldes supostos, obrigando os Bancos Centrais e governos dos países mais desenvolvidos a fazerem *bail outs* em larga escala socorrendo instituições financeiras e empresas privadas.

Por outro lado, a concepção do HBC como uma instituição de referência para a qual se caminha, a despeito de buscar considerar as peculiaridades dos países periféricos e de se propor a ser um exercício teórico, é excessivamente genérica e abstrata. Utilizando-se de Hodgson pode-se ter uma abordagem teórica mais robusta sem se abrir mão da teoria e do trato das especificidades históricas dos países, ou seja, sem se cair no mero exercício descritivo dos fatos. A luz dessa perspectiva o que cabe eleger como instituição objeto de interesse é o processo fiscal orçamentário subnacional efetivo, na forma como ocorre no Brasil.

A proposição do controle hierárquico pelo governo federal, por outro lado, facilita a vida dos aplicadores financeiros nesses países e pode até garantir a geração de superávits primários em todos os níveis. Mas está longe de promover uma mudança institucional no campo fiscal subnacional. Isto porque reputa ao aparelho jurídico e as regras legais o papel de mudar as regras do jogo e com isso promover a mudança institucional. Mas, segundo Hodgson, não é por meio de mudança de regras legais que se muda dada institucionalidade. A mudança institucional só ocorre por meio de mudança de rotinas organizacionais e dos hábitos a ela correlatos. Uma vez ocorridas tais transformações e disseminadas socialmente tem-se novas regras fiscais e uma nova institucionalidade.

Para mudar um dado contexto institucional, por conseguinte, é necessário mudar hábitos e rotinas organizacionais que seriam a base de qualquer transformação institucional. A mera mudança de regras legais com eventuais penalidades e estímulos ao seu cumprimento não é suficiente. Muito menos a exigência legal de disponibilização de dados fiscais para que o cidadão fiscalize o poder público e tenha acesso a informações. Mudança de Hábitos e Rotinas requer influir sobre as preferências dos cidadãos, burocratas e políticos por meio de mecanismos educacionais e de persuasão, os quais demandam necessariamente tempo.

Responsabilidade Fiscal e *accountability*, portanto, não se promovem pelo simples decurso de prazo desde a vigência de uma lei restritiva. É necessário que ocorram mudanças desde a Sociedade Civil, as organizações públicas e privadas e terceiro setor.

Instituições educacionais tais como as universidades e escolas devem cumprir um papel crucial no sentido de levar crianças e jovens a debaterem a atuação do Estado e o uso dos recursos públicos, bem como desenvolvendo projetos de pesquisa e extensão relacionados à cultura fiscal e à cidadania, tendo por objetivo primordial uma mudança nos hábitos dos indivíduos. Em particular, os especialistas em Administração Pública devem estudar a cultura das organizações públicas em âmbito subnacional, destacando as rotinas que de fato lhe são peculiares, bem como rotinas mais compatíveis à promoção da Responsabilidade Fiscal e da *accountability* que funcionaram em outros países ou mesmo no Brasil e as formas mais adequadas para a sua replicação em casos concretos.

Organizações do terceiro setor, por outro lado, podem atuar no sentido de prover, divulgar amplamente dados simplificados e informações acerca do comportamento dos gestores públicos e políticos. As mídias sociais são essenciais para uma revolução cultural dessa natureza, notadamente os *blogs* e o *twitter* como elementos de disseminação de informações e interferência direta dos internautas no debate e no processo decisório. O conceito moderno de cidadania digital dá seus primeiros passos no Brasil e sugere que muito pode se construir a partir de suas experiências²⁷.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, R. de B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

BECKER, M. C. **Organizational routines: a review of the literature**. *Industrial and Corporate Change*, v.13, n.4, p.643-677, 2004.

_____. (ed.) **Handbook of Organizational Routines**. Cheltenham UK and Northampton MA: Edward Elgar, 2008.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista?** *Análise Econômica*, Vol. 19, n° 36, 2001. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10664>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **Há compatibilidade entre a “tecnologia social” de Nelson e a “causalidade vebleniana” de Hodgson?** XV Encontro da Sociedade de Economia Política (SEP), São Luis - Maranhão, junho de 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual revisto de transparência fiscal**. 2001. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2004.

GUARDIA, E. R. **O regime fiscal brasileiro**. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

HODGSON, G. M. **The approach of Institutional Economics**. *Journal of Economic Literature*. Volume 36, Issue 1 (mar, 1998) p 166-192. Disponível em:

²⁷ A proposta da Lei de Ficha Limpa dos candidatos na eleição de 2010 foi desencadeada a partir da ação do Blog “vote na web”. Muitos blogs existentes promovem a cidadania e tendem a ter forte presença no âmbito das mídias virtuais, disseminadas especialmente por meio do Twitter.

<<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/approachinec.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **What is the essence of institutional economics?** Journal of economics issues. Vol XXXIV n. 2, jun 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/4227559>> Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **Darwinism in economics:** from analogy to ontology. Journal of Evolutionary Economics. Springer-Verlag, 2002a.

_____. **The Hidden Persuaders:** Institutions and Individuals in Economic Theory. Cambridge Journal of Economics, 27(2), March, pp. 159-75, 2003b. Disponível em: <<http://cje.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/27/2/159>> Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **The Evolution of Institutional Economics:** Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism, London and New York: Routledge, 2004a.

_____. **The Nature and Replication of Routines.** 2004b. Disponível em: <<http://www.idefi.cnrs.fr/routines/workshop/papers/Hodgson.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **The Evolution of Institutional Economics:** Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism, London and New York: Routledge, 2004c.

_____. **What Are Institutions?** Journal of Economic Issues. Vol. XL No. 1 March 2006. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitution.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **Institutions and Individuals:** Interaction and Evolution. Organization Studies 28(1): 95–116, SAGE Publications, 2007a. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/instindiv.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **Complexity, Habits and Evolution.** The Business School, University of Hertfordshire, De Havilland Campus, Hatfield, Hertfordshire, 2009a. Disponível em: <<https://uhra.herts.ac.uk/dspace/bitstream/2299/3445/1/S108.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009a.

_____. **Institutional Economics into the Twenty-First Century.** Studi e Note di Economia, Anno XIV, n. 1-2009b, pagg. 03-26. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/downloads/Encontro2009_textoHodgson.pdf>. Acesso em 23 de abril de 2010.

INMAN, R. P. **Local fiscal discipline in U.S. federalism.** 2000. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/usa.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2005.

KOPITS, G.; JIMÉNEZ, J. P.; MANOEL, A. **Responsabilidad fiscal a nivel subnacional:** Argentina y Brasil. 2000. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fmicepal.doc>. Acesso em: 5 abr. 2004.

KOPITS, G.; SYMANSKY, S. **Fiscal policy rules.** Washington: International Monetary Fund, 1998.

KORNAI, J. The soft budget constraint. **Kyklos**, Zürich, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.

KORNAI, J.; MASKIN, E.; ROLAND, G. **Understanding the soft budget constraint**. 2004. Disponível em: <<http://sss.ias.edu/files/papers/econpaper19.pdf>> Acesso em: 27 jul. 2010.

LOPREATO, F. L. C.. Novos tempos: política fiscal e condicionantes pós-80. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 125-154, jan./jun. 2004.

LUCKMANN, T.; BERGER, P. **A construção social da realidade**. 19ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. Tradução de Floriano de Souza Fernandes.

McLURE Jr., C. E. Comment on “The Dangers of Decentralization, by Remy Prud’homme”. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 221-226, Aug. 1995.

NELSON, R., WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

NICOLINI, J. P. et al. **Decentralization, fiscal discipline in sub-national governments and the bailout problem: the case of Argentina**. Washington: Inter-American Development Bank, 2002. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-467.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2004.

NOGUEIRA, A. C. L.. **O conceito de rotinas em estudos organizacionais: comparação entre o paradigma funcionalista e a teoria da estruturação**. VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD. Florianópolis 23 a 25 de maio de 2010. Mimeo.

OATES, W. E. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. 2004. Disponível em: <<http://www.unav.es/economia/economiasectorpublico/archivos>> Acesso em: 25 mar. 2005.

OLIVA, C. **Fiscal responsibility laws: how broad should they be?** Versão preliminar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE FISCAL, Rio de Janeiro, 2001. [Anais...]. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001.

OLIVEIRA, W. Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas: 9º Prêmio Tesouro Nacional – 2004**. Brasília, 2005. p. 735-800.

PRUD’HOMME, R. On the dangers of decentralization. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, Aug. 1995.

RODDEN, J. A.; GUNNAR S. E.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. Cambridge, MA: MIT. Press. 2003

SEWELL, David. “The dangers of decentralization” according to Prud’homme: some further aspects. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 11, n.1, p. 143-150, Feb. 1996.

O novo livro de Luiz Alberto Moniz Bandeira e sua obra

Regina Maria A. F. Gadelha

Professora Titular do Departamento de Economia-FEA-PUC/SP

Coordenadora do NACI – Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional da PUC/SP

Vice Coordenadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política-PUC/SP

E-mail: rgadelha@pucsp.br

Nesses difíceis tempos em que as democracias parecem estar ameaçadas, o novo livro de Moniz Bandeira (*A Desordem Mundial*. 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 644 p.) esclarece e nos permite compreender a dialética das relações geopolíticas entre os fatos econômicos, políticos e sociais que marcam os destinos dos países e populações, as relações internacionais que interferem em suas histórias, ações políticas e externas possíveis, responsáveis pela preservação da independência e liberdade dos povos.

Se o conjunto da obra deste grande autor não oferece todas as respostas (nenhuma obra o faz), suscita reflexões e esclarecimentos sobre o intrincado jogo geopolítico que permeia os interesses das relações de dominação existentes por detrás dos conflitos internacionais. O livro vem, pois, preencher um vazio, desvelando os espectros da dominação que ameaça as periferias do sistema.

Como os títulos de suas obras anteriores, *A Desordem Mundial* traz importante subtítulo ilustrativo da importância da obra: *O espectro da total dominação: Guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanas*. Embasado em ampla documentação acerca dos fatos contemporâneos apoiados em documentos oficiais, as 643 páginas do livro devem ser vistas como parte da trilogia constituída por dois outros trabalhos anteriormente já publicados - *Formação do Império Americano* (2005) e *A Segunda Guerra Fria* (2013), em que o autor traça uma visão panorâmica do ultra-imperialismo global das potências mundiais. Sobretudo em *A Segunda Guerra Fria*, demonstra a penetração dos Estados Unidos nessa vasta região e que, desde os anos 1990, utilizam a OTAN para reabrir seus negócios do petróleo, primeiro no Iraque e, logo, no Afeganistão, de onde se expandiu para um permanente estado de guerra, e o terrorismo, por toda a vasta região eurasiática, do Oriente Médio à África do Norte.

De fato, Moniz Bandeira não só descreve como analisa com profundidade, ao longo desta trilogia, os atores estratégicos que dão as cartas no cenário mundial. Estamos, porém, longe de constatar nos países ocidentais a presença de uma ideologia una e totalizadora, necessária à chamada “dominação total”, de que nos fala o autor de *A Desordem Mundial*, pois sob os graves aspectos que determinam as guerras e conflitos existem poderosas coligações de forças, o que impedem vislumbrar um final para este longo conflito militar e político, ideologizado e impregnado de religiosidade, que se arrastam desde meados do século XX. Portanto, estamos muito longe da “*Pax mundial*”.

O autor de *A Desordem Mundial* dedica dez dos vinte e quatro capítulos de seu livro para analisar a crise e a debacle da Ucrânia, país dividido entre as forças centrífugas ocidentais e a Rússia, para analisar o ressurgimento da Rússia como novo importante *player* neste cenário geopolítico global. Por seu lado, o Ocidente (a Europa burguesa triunfante desde o século XIX) tem sua liga maior coordenada pelos interesses econômicos globais dos setores financeiros e empresariais mundializados, o que explica

a relevância da enorme (e imoral) concentração de renda e os valores demonstrados no capítulo segundo. “*Free World/Free Market versus Curtain Iron*”, como salienta o autor, com o crescimento da desigualdade social em todo o globo.

Estes fatos fazem submergir o imaginário do ideário democrático, transformando os Estados Unidos em uma “*democracia militar*”, conforme já alertara o embaixador Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas, em carta de 02/12/1952, escrita desde Washington (p.53-4). De acordo com Moniz Bandeira, é esta a ideologia da hegemonia militar que dá liga ao povo americano, permitindo sua maior manipulação ideológica, sobretudo após os ataques e a destruição das famosas torres gêmeas de Nova York, em 11 de Setembro de 2001. Cenário que permitiu George Bush Filho iniciar as práticas de novo “*fascismo branco de poder*” ao transigir profundamente a Constituição americana através do decreto do *USA Patriot Act* e a levar ao extremo a aplicação do poder federal no monitoramento eletrônico dos cidadãos.

De fato, a aprovação do *Military Commissions Act* (MCA) ratificado pelo Senado, em 9/09/2006, completa o “*espectro da dominação*”, com a ab-rogação do direito ao *habeas corpus* de qualquer cidadão norte-americano detido como “*combatente ilegal*”, designação utilizada para os prisioneiros capturados na Guerra do Afeganistão que foram levados para o campo de concentração da base de Guantánamo (Cuba), impedidos de recorrer às Convenções de Genebra. O mesmo Decreto outorga, ainda, poder ao presidente americano para deter indefinitivamente qualquer cidadão americano ou estrangeiro nos Estados Unidos ou no exterior, que demonstre apoio a hostilidades antiamericanas. (p.76). Estes decretos instrumentalizam os atos militares e as práticas de torturas praticadas por militares e agentes da CIA em todos os países do mundo, desde a Guerra do Golfo (1990-1991) liderada pelo então Presidente George Bush, seu pai, em coligação com o Reino Unido.

A Guerra do Golfo, em 1991, contra Sadam Hussein, porém, apenas abriria a “Caixa de Pandora”, iniciando um conflito de dimensões ainda não precisas e que se estende até os dias atuais. Este cenário de guerras se dá fora da Europa – os países do bloco da União Europeia vinculados à OTAN e que têm como epicentro a Alemanha, importante *player* no jogo de poder das nações, fator não explorado por Moniz.

Parte importante do livro é a interpretação do que chama de “ressurgimento da Rússia”, país que fora provisoriamente abatido e afastado do jogo geopolítico no início da década de 1990, com o desmoronamento da União Soviética e o desmembramento de seu bloco. Este fator fora agravado pela corrupta privatização dos bens do Estado durante a administração do presidente Boris Yeltsin. Governando a Rússia desde a renúncia de Yeltsin, em 1999, Vladimir Putin foi eleito sucessivamente Presidente, com breve interrupção apenas de 2008-2011. Atualmente encontra-se em seu terceiro mandato iniciado desde 2012, com término apenas em 2018.

Moniz Bandeira mostra como este ex-membro da KGB soube retirar o país da crise política e econômica em que se encontrava desde a década de noventa e novamente colocar a Rússia como importante *player* no cenário das nações mundiais. Neste jogo de poder, cada *player* importa. Também a China emerge, representado por mais de 1 bilhão e 400 milhões de chineses, ao entrar fortalecida na competição econômica, reestruturando todo o cenário mundial e contribuindo para a destruição de empregos, salários e capitais. Dentro deste vasto panorama, a África (exceto África do Sul) encontra-se excluída e nossa pequena América do Sul submersa em profunda crise, da qual grande responsabilidade se dá através do agravamento do contexto econômico e político brasileiro atual.

Como nos demais trabalhos do autor, a *Desordem Mundial* abrange um longo período de tempo. O autor começa a análise traçando um histórico do nazi fascismo em sua fase de expansão, influenciando não só sobre os países da península ibérica (as longas

ditaduras de Franco, Espanha, e de Salazar, Portugal) como nas Américas. Demonstra a força da transformação exemplar do fenômeno nazifascista na ideia da *“mutazione dello stato”*, ou seja, para a transformação de um Estado livre em um Estado tirano, em nome da liberdade, e sua influência sobre os *big businessmen* americanos contrários às políticas do *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, e que perdura até os sombrios dias atuais (capítulos 5-7). Nos capítulos seguintes, a obra dá sequência às reflexões acerca dos conflitos na Ucrânia, Síria e Oriente Médio e denuncia a influência dos grandes trustes monopolistas em rede, manipulando e dominando governos e economias dos estados nacionais, desde o século XIX até os dias atuais. Trata-se do chamado *“shadow-banking sector”*, forma avançada dos *“Corporate Caesars”*, *“industrial Caesars”* e *“comercial Caesars”* do século XX, como os denomina o autor, ao mesmo tempo em que a corrupção se tornaria inevitavelmente *“inerente à república presidencialista inspirada no modelo americano”*, modificando os fundamentos das democracias dos estados modernos e seu objetivo. *“Legalized corruption, o que significa que os ricos, bilionários, com maiores recursos, podiam subornar os políticos, e era o que geralmente faziam. [...] as firmas de lobbying, que se concentram na K Street, em Nova York, sempre puderam afetar a legislação com dinheiro dado aos políticos e por isso os que possuem recursos financeiros têm maior impacto no sistema político do que aqueles que não o possuem”* (p.57).

Como parte desta análise sobre o desvelamento das hodiernas democracias, constata que o sistema capitalista conduziu o mundo a uma gigantesca concentração de renda, cuja desigualdade atingiu, em 2013, *“o nível mais elevado desde 1928: 1.645 homens e mulheres controlavam maciça parte do acervo financeiro global, um montante de US\$ 6,5 trilhões. Desses 1.645 bilionários, afirma, 492 viviam nos Estados Unidos, cujo PIB era da ordem de US\$ 16,72 trilhões (2013 est.), e controlavam mais de US\$ 2 trilhões”*. (p.55-6). É que a desigualdade recrudescceu a partir dos anos 1980, passando para 6 a 1: *“A partir de 1982 [...] as famílias mais ricas, 1% da população [mundial] que em 1982 recebiam 10,8% de todos os rendimentos antes da incidência de impostos (pretax), e 90%, com 64,7%, passaram a receber 22,5%, em 2012, enquanto a participação das demais caiu de 90% para 49%”*. (p.55). Em decorrência, as ações da *“free enterprise santificada engendrou, inevitavelmente, a acumulação de riqueza e a desigualdade estrutural de poder, assim como o free Market, que os presidentes dos Estados Unidos tanto se empenharam em impor a outros países, mormente àqueles com níveis salariais mais baixos e ricos e matérias primas”*. (p.55-6).

Denuncia o recrudescimento da segunda *“guerra fria”* em que Estados Unidos e seus aliados – países liderados por um cartel controlado por apenas oito famílias¹, das quais quatro sediadas nos Estados Unidos e que manipulam não só as políticas do FED e do FMI, como influenciam as atividades e operações da OTAN, da *Special Operations Forces/Navy Seal Team 6* à CIA, incluindo os ataques de drônes empregados nas guerras assimétricas sobre alvos civis e militares, no Afeganistão, na Líbia, no Iraque, na Somália, no Iêmen, Líbia, Síria. Estas ações, afirma Moniz Bandeira, transcenderam todos os níveis das operações políticas, táticas e estratégicas até então conhecidas, graças à rápida expansão da tecnologia, e provocaram o advento do extremismo islâmico, pois *“a difusão do poder tornava muito mais duro o avanço da causa regional e governança global”*,

¹ Trata-se do cartel controlado pelo Bank of America, JPMorgan Chase, Citigroup e Wells Fargo, entrelaçados com as companhias de petróleo Exxon Mobil, Royal Dutch/Shell, British Petroleum e Chevron Texaco, em conjunto com Deutsche Bank, BNP, Barclays e outros colossos financeiros da Europa. Estes bancos e empresas são de comando de apenas oito famílias: Goldman Sachs; Rockefeller; Lehman e Kuhn Loeb, dos Estados Unidos; Rothschild, de Paris e Londres; Warburg, de Hamburgo; Lazard, de Paris; e Israel Moses Seif, de Roma. (Id. p.140).

conforme reconheceu Strobe Talbott, ex-secretário de Estado Assistente de Bill Clinton. (p.146). O autor conclui que tão pouco o Presidente Barack Obama teve êxito no combate ao terrorismo, pois os ataques dos *ihadistas* recrudesceram no Iraque, Afeganistão, Paquistão, Nigéria. De mesmo, os atentados terroristas em todo o mundo. Portanto sob vários aspectos, afirma, a política exterior de Obama foi desastrosa: “*Os bombardeios da OTAN, por ele autorizados, devastaram a Libia, uma das mais ricas nações da África*” e o país “*precipitou-se no caos econômico e político*” após a queda do regime de Muammar Gaddafi.

A exemplo da política desenvolvida no Afeganistão e Oriente Médio, o golpe político da Ucrânia também foi articulado pela secretária assistente de Estado americano, Victoria Nuland, e pelo embaixador ucraniano de Kiev, Geoffrey R. Pyatt, resultando em outro fiasco, pois o presidente Putin reincorporou a Crimeia, assegurando a importante base naval de Sebastopol, no mar Negro, à Rússia. Hoje, demonstra o autor, a Ucrânia é um país falido, com sua moeda enormemente desvalorizada perante o dólar desde 2014 e uma dívida externa superior a 94,4% do seu PIB (2015), com queda prevista pelo FMI para mais de 12%!

A intervenção na Síria também serviu para evidenciar, por sua vez, o enorme e avançado poderio militar da Rússia e para restabelecer o prestígio qualitativo deste país no *game* da geopolítica mundial. (p.488). A Turquia, por outros motivos, também volta a regredir em termos de democracia, tanto sob o aspecto cultural como social. Portanto, se agrava a crise em todo o Oriente Médio. O balanço desta era, conforme também detalhado em *A Segunda Guerra Fria* 1.ed. 2013), mostra o triunfo do ultra-imperialismo, tendo por base o cartel das potências industriais ademais do incomparável poderio militar e financeiro dos Estados Unidos e seus aliados europeus da OTAN. Por outro lado, a política do governo Obama deixa um rastro sangrento de milhões de mortos e de exilados sem pátria, igual ou maior do que o legado deixado por seus antecessores. Ao finalizar *A Desordem Mundial* relembra a frase do historiador e filósofo alemão Oswald Spengler (1880-1936), para quem “*não há ideais, mas somente fatos, nem verdades, mas somente fatos, não há razão nem honestidade, nem equidade etc., mas somente fatos*”. (p.513). E são os fatos que explicam a história.

Gerald Epstein and Juan Antonio Montecino – Overcharged: the high cost of high finance

Ladislau Dowbor

Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
E-mail: ldowbor@gmail.com

Às vezes precisamos de um espelho. Com o grau de deformação ideológica dos argumentos quando se trata da realidade brasileira, é bom dar uma olhada como todo o debate sobre o resgate do sistema financeiro está se dando no resto do mundo. Não somos uma ilha, e muito menos o nosso sistema financeiro, ainda que aqui algumas deformações sejam muito maiores. Hoje já não podemos ignorar o sólido acervo de pesquisas, que deslancharam após a crise de 2008, e que mostram a que ponto o sistema financeiro se distanciou dos seus objetivos iniciais de financiar o investimento e o crescimento econômico. Aqui apresentamos a excelente pesquisa de Epstein e Montecino sobre o sistema americano, organizando as ideias chave, e este espelho gera um impressionante efeito de ver na imagem refletida a sombra dos nossos dramas.

O estudo de Epstein e Montecino oferece uma visão de conjunto do impacto econômico da intermediação financeira, tal como funciona nos EUA. O sistema não só não fomenta a economia, como a drena. O título, *Cobrando demais: o alto custo da alta finança*, já diz tudo, e pela primeira vez temos aqui uma visão sistêmica e integrada do quanto custa à economia americana uma máquina financeira que se agigantou e se deformou radicalmente. Hoje não fomenta a economia, pelo contrário, inibe-a, gerando mais custos do que estímulo produtivo. A pesquisa faz parte de um conjunto de iniciativas do Roosevelt Institute, que tem como economista chefe Joseph Stiglitz, prêmio “Nobel” de economia, e que já foi economista chefe do governo Clinton e do Banco Mundial.

Esta pesquisa tem muita importância para nós no Brasil, pois o sistema financeiro internacional funciona aqui a pleno vapor, e a cultura da intermediação financeira não varia muito entre a City de Londres, Wall Street ou o sistema de usura que se implantou no Brasil. Hoje existe uma cultura financeira global. No nosso caso, o desajuste fica evidente quando constatamos que em 2015 o PIB recuou de 3,8%, enquanto no mesmo período o lucro declarado do Bradesco aumentou em 25,9%, e o do Itaú aumentou em 30,2%. A máquina financeira está vivendo às custas da economia real. Nosso sistema de intermediação financeira não serve a economia, dela se serve. É produtividade líquida negativa. Ajuda, e dá confiança às nossas pesquisas aqui no Brasil, esta constatação lapidar do próprio Stiglitz: “Enquanto antes as finanças constituíam um mecanismo para colocar dinheiro nas empresas, agora funcionam para extrair dinheiro delas.”¹

Há pessoas que têm dificuldade em imaginar um grande banco internacional achacando os seus clientes, e imaginam que nos EUA as coisas seriam sérias, quanto mais na Europa. É preciso aqui lembrar algumas coisas óbvias. Por fraude com milhões de clientes Deutsche Bank foi condenado em setembro de 2016, pela justiça americana, a uma multa de 14 bilhões de dólares (uma vez e meia o Bolsa Família que tirou 50 milhões de pessoas da miséria, só para dar uma ordem de grandeza dos tamanhos das fraudes bancárias). É bom lembrar que um banco tão sério como Citigroup já foi condenado a pagar \$12 bilhões (fechou por \$7 bilhões), Goldman Sachs está pagando \$5,06 bilhões,

JPMorgan Chase&Co está pagando \$13 bilhões, o Bank of America \$16,7 bilhões. Os crimes são dos mais diversos tipos, desde fraude nas informações aos clientes até falsificações dos mais diversos tipos, deprimindo clientes, enganando o fisco, falsificando informações sobre taxas de juros e semelhantes.ⁱⁱ

Todos ouviram falar da financeirização, mas poucos se dão conta da profundidade da deformação generalizada dos processos econômicos, sociais e ambientais que resultam da migração dos nossos recursos do fomento econômico através de investimentos, para ganhos improdutivos através de aplicações financeiras. Inclusive, os bancos e a mídia chamam tudo de “investimento”, parece mais nobre do que aplicação financeira ou especulação. O Economist até inventou a expressão “speculative investors” e Stiglitz se sente obrigado a se referir a “productive investments” para diferenciar. Mas não há como escapar desta realidade simples: quando você compra papéis, eles podem render, mas você não produziu nada. E abrir uma empresa, contratar trabalhadores, produzir e pagar impostos é mais trabalhoso do que por exemplo aplicar em papéis da dívida pública. O primeiro estimula a economia, o segundo gera rendimentos sem contrapartida, e a partir de um certo nível torna-se um peso morto sobre as atividades econômicas em geral.

Voltando ao artigo de Epstein e Montecino, em termos de funcionalidade econômica os autores se referem a uma “*spectacular failure*”: “Um sistema financeiro saudável é aquele que canaliza recursos financeiros para investimento produtivo, ajuda as famílias a poupar para poder financiar grandes despesas tais como educação superior e aposentadorias, fornece produtos tais como seguros para ajudar a reduzir riscos, cria suficiente quantidade de liquidez útil, gere um mecanismo eficiente de pagamentos, e gera inovações financeiras para fazer todas estas coisas úteis de forma mais barata e efetiva. Todas estas funções são cruciais para uma economia de mercado estável e produtiva. Mas depois de décadas de desregulação, o sistema financeiro atual dos EUA se tornou um sistema altamente especulativo que falhou de maneira bastante espetacular em realizar estas tarefas críticas.”(1)

Do lado das medidas, é resgatar o sistema de regulação, reestruturar o sistema para que sirva a economia e não dela se sirva apenas, e gerar sistemas alternativos de intermediação financeira para que as pessoas voltem a poder ter escolha: “Esses custos excessivos das finanças podem ser reduzidos e o setor financeiro pode de novo jogar um papel mais produtivo na sociedade. Para alcançá-lo, precisamos de três enfoques complementares: melhorar a regulação financeira, aproveitando o que a [lei] Dodd-Frank já conseguiu; uma reestruturação do sistema financeiro para que sirva melhor as necessidades das nossas comunidades, pequenos negócios, famílias, e entidades públicas; e alternativas financeira públicas, tais como bancos cooperativos e bancos especializados, para equilibrar o jogo.”(3)

Como foi se deformando o sistema financeiro, que atualmente impõe enormes custos para a economia real, obrigada a sustentar uma imensa superestrutura especulativa? “Mostramos como a indústria de gestão de recursos (*assets*) cobra taxas excessivas e traz retornos medíocres para as famílias que buscam poupar para a aposentadoria; como empresas privadas de gestão de ações se apropriam de níveis excessivos de pagamentos dos fundos de pensão e outros investidores enquanto frequentemente penalizam os salários e oportunidades de emprego dos trabalhadores nas empresas que compram; como os fundos especulativos (*hedge funds*) apresentam mau desempenho; e como emprestadores predatórios exploram algumas das pessoas mais vulneráveis da nossa sociedade. Olhando desta maneira desde abaixo, podemos ver de forma mais clara como os níveis de excessos de cobrança (*overcharging*) que identificamos no nível macro se organizam de maneira prática.”(3)

O resultado prático é que os trilhões de dólares captados pelo sistema de intermediação financeira e os diversos fundos representam em termos líquidos um dreno para a economia americana. Este sistema, como no Brasil, representa uma produtividade negativa, e gera ganhos líquidos sem contrapartida produtiva correspondente: “Assim, as finanças têm operado nestes últimos anos um jogo de soma negativa. Isto significa que nos custa mais do que um dólar transferir um dólar de riqueza para os financistas – significativamente mais. Assim que mesmo que você pense que os nossos financistas merecem cada centavo que conseguem, sairia muito mais barato simplesmente enviá-los um cheque todo ano do que deixá-los continuar a tocar os negócios como sempre.”(4)

Bancos pequenos e médios nos EUA continuaram a desempenhar as suas atividades de *commercial banking*, mas 10 gigantes passaram a dominar o sistema financeiro, concentrando-se em outros produtos, essencialmente especulativos. Este grupo dominante, segundo a pesquisa, se concentrou “em novos produtos e práticas ligadas à crise financeira – inclusive securitização, derivativos e comércio proprietário (*proprietary trading*), tudo financiado por empréstimos de muito curto prazo.”(10) A oligopolização é aqui central, apoiada não só na não-transparência dos produtos, como no seu poder político de obter subsídios (o que é na realidade a taxa Selic elevada no Brasil). Trata-se “do poder monopolístico ou oligopolístico que as instituições financeiras podiam exercer por meio de produtos financeiros não transparentes, bem como da facilidade de acesso a volumes maciços de capital por causa dos subsídios devidos à sua condição de ‘grandes demais para quebrar’.”(19)

Segundo os autores, os numerosos bancos menores nos EUA terminam sendo tributários destes gigantes: “Os grandes bancos de Wall Street estão no epicentro do sistema financeiro. Como resultado, praticamente todos os aspectos dominantes das finanças que discutimos até aqui – *hedge funds*, ativos privados, créditos predatórios, mercado hipotecário e o chamado sistema de ‘bancos-sombra’ (*shadow banking*) – todos estão ligados até certo ponto com os grandes ‘*core banks*’.” Por sua vez, estes grandes bancos passam a exercer um poder político que torna qualquer reforma pouco viável: “No caso da reforma financeira, o poder que o setor financeiro exerce sobre o processo político tem sido uma força com a qual é difícil lidar.”(41)

Esta pirâmide de poder, tanto sobre o conjunto do sistema financeiro, envolvendo até os pequenos bancos comerciais locais ou regionais, como sobre o processo decisório político que deveria permitir a regulação, permitiu a estruturação de uma máquina que extrai recursos da economia de maneira desproporcional relativamente ao seu aporte produtivo. “Precisamos enfatizar o fato que na nossa análise, estamos estimando os custos LÍQUIDOS (ênfase dos autores) do nosso sistema financeiro: os custos que ultrapassam de longe o que um sistema financeiro eficiente deveria custar à sociedade. As rentas financeiras medem quanto a mais os clientes e pessoas que pagam impostos têm de pagar aos banqueiros para ter direito aos serviços (benefícios) que recebem. Os custos de má alocação medem os custos de termos um crescimento econômico menor do que teríamos se as finanças tivessem uma dimensão otimizada e funcionassem de maneira eficiente. Estes custos são líquidos no sentido de que o cálculo reconhece que o sistema financeiro cria benefícios significativos, mas que estes benefícios seriam MAIORES se o sistema operasse em escala correta e de maneira correta. Finalmente, os custos da crise financeira constituem um custo líquido no sentido de que medem quanta produção foi perdida relativamente ao que seria possível se não tivéssemos tido a crise financeira.”(14)

O conceito de custo líquido do sistema financeiro é muito útil, pois envolve diretamente a questão da produtividade sistêmica das finanças de um país. Para o Brasil, considerando os custos da crise 2015/2016, da qual o sistema financeiro foi a causa principal, podemos igualmente calcular o custo sistêmico. No caso americano, os autores

consideram que “precisamos incorporar os custos das crises financeiras associadas com a especulação excessiva e as atividades econômicas destrutivas que são agora bem compreendidas, no sentido de terem sido chave na crise econômica recente.” (16) A diferença é que nos EUA se reconhece as raízes da crise financeira de 2008, enquanto aqui se atribui a crise ao ridículo déficit fiscal, de menos de 2% do PIB. O rombo na realidade é criado pelo nível surrealista de juros sobre a dívida pública, a taxa Selic, que só no ano de 2015 significou uma transferência de 501 bilhões de reais, 9% do PIB, dos nossos impostos para os grupos financeiros.ⁱⁱⁱ

O conceito de renda financeira (*financial rent*) é importante, e o próprio conceito de “renda”, diferente de renda, tem de ser introduzido nas nossas análises no Brasil. O fato é que a “renda” como forma de acesso aos recursos sem a contribuição produtiva correspondente ajuda a entender o processo (no Brasil, curiosamente, utilizamos a expressão “rentismo” mas não existe ainda o conceito de “renda”). Em inglês se distingue claramente o mecanismo produtivo que gera a renda (*income*) e a aplicação financeira que gera “renda” (*rent*). Em francês é igualmente clara a diferença de “revenu” e “rente”, respectivamente. Não há como entender por exemplo os trabalhos do Piketty sem esta distinção. Segundo os autores, “no caso das finanças modernas, as rendas vêm em duas formas básicas: uma é o pagamento excessivo feito aos banqueiros – *top traders*, CEOs, engenheiros financeiros e outros empregados de bancos e outras instituições financeiras com altas remunerações; a outra forma são os lucros excessivos, ou retornos muito acima dos retornos de longo prazo que são distribuídos aos acionistas como resultado dos serviços financeiros providenciados por uma empresa.” Os ganhos financeiros deste tipo se agigantam a partir dos anos 1990. (17, 19)

Os custos destas atividades rentistas que travam as atividades econômicas em vez de promovê-las, têm de ser suportados pela sociedade: “O custo das finanças para a sociedade não é apenas o resultado de transferências de renda e riqueza da sociedade como um todo para as finanças; há custos adicionais se a mesma finança mina a saúde da economia para as famílias e os trabalhadores.”(22) Uma citação interessante trazida pelos autores é a de James Tobin, já em 1984: “Estamos jogando um volume cada vez maior dos nossos recursos, inclusive a creme da nossa juventude, em atividades financeiras distantes da produção de bens e serviços, em atividades que geram retornos privados elevados sem proporção com a sua produtividade social.”

Tobin foi um dos primeiros a constatar esta deformação sistêmica da intermediação financeira.(23) Tenho encontrado esta citação em outros textos, pois é muito relevante, inclusive pelo uso do conceito de “produtividade social”, ou seja, utilidade para a economia e a sociedade em geral, e não apenas para o banco ou outro grupo que desempenha uma atividade. O conceito de SROI – *Social Return on Investment* – começa também a ser utilizado mais amplamente. No nível pessoal, inclusive, muitos profissionais começam a se perguntar se, independentemente de quanto ganham, a atividade que desempenham é socialmente útil. E quando é claramente nociva, surgem as contradições e as crises existenciais, como estudado por exemplo no excelente *Swimming with Sharks*, de Luyendijk, focando os altos funcionários da City de Londres.^{iv} Não são aqui divagações filosóficas, as pessoas querem cada vez mais que os seus esforços façam sentido.

A realidade é que o desvio dos recursos das atividades produtivas para ganhos especulativos trava o conjunto da economia, mas a indignação fica restrita pela simples razão que o sistema é extremamente opaco. Os autores aqui são conscientes desta dificuldade, e aproveitam para mostrar que diversas pesquisas sobre os sistemas financeiros convergem pra as mesmas conclusões: “Os sistemas financeiros privados de maiores dimensões podem ser associados com ‘finanças especulativas’, *trading* em maior

escala, e um setor pouco associado ao fornecimento de crédito à ‘economia real’. Como argumenta Stiglitz, estes sistemas financeiros podem se orientar para a extração de recursos da economia real, e não para colocar mais recursos na economia real (ver também Mason, 2015). Este tipo de sistema financeiro pode muito bem se orientar para investimentos de curto prazo (Haldane, 2011) e empregar o que William Lazonick chama de estratégia de “desinvestir e distribuir” em vez de “reter e reinvestir”, o que significa que mais recursos são extraídos das empresas não-financeiras. Esta orientação deve também reduzir o crescimento da produtividade e o investimento, e em consequência o crescimento econômico.”(23)

O texto de Mason mencionado, também excelente leitura, constata que “as finanças já não são um instrumento para colocar dinheiro em empresas produtivas, mas em vez disto para delas tirar dinheiro.”(3) Segundo o autor, nos anos 1960 e 1970 cada dólar de ganhos e crédito suplementares levava a um aumento de investimentos da ordem de 40 *cents*. Desde os anos 1980 leva a um aumento de apenas 10 *cents*. É uma mudança radical em termos de produtividade das aplicações financeiras. Segundo Mason, “isto resulta de mudanças legais, administrativas e estruturais que são a consequência da revolução dos detentores de ações nos anos 1980. No modelo administrativo anterior, mais dinheiro que entra numa empresa – por vendas ou por crédito – tipicamente significava mais dinheiro colocado em investimento fixo. No novo modelo dominado pelo rentismo, mais dinheiro que entra significa mais dinheiro saindo para as mãos de detentores de ações sob forma de dividendos e recompra de ações.”(Mason,1)^v Como os dividendos são pouco taxados pelo sistema tributário – o que foi conseguido pela capacidade de pressão política – o círculo da financeirização e da riqueza não produtiva se fecha.

O novo sistema de intermediação financeira gerou também uma massa de advogados, conselheiros, contadores, gestores de fundos e semelhantes, todos ávidos maximizar os retornos e os bônus correspondentes. “Os serviços de gestão de riqueza cresceu de um universo de 51 empresas administrando US\$4 bilhões em 1940, para mais de US\$63 trilhões em riqueza (*assets*) com mais de 11 mil consultores e quase 10 mil fundos mútuos registrados com o SEC em 2014”. (41) Para efeitos de comparação, lembremos que o PIB mundial de 2014 é da ordem de US\$ 75 trilhões. Esta massa de profissionais gerou por sua vez um *cluster* importante de poder, com forte influência, em particular, no conjunto da comunicação financeira na grande mídia, que apresenta quase que exclusivamente a visão dos interesses dos grandes grupos financeiros.

No nosso caso brasileiro não dispomos de estudos correspondentes sobre a estrutura de intermediação e de poder político que estes interesses geram, capaz de atropelar qualquer tentativa de reduzir os seus lucros. Mas é evidente que quando o governo Dilma tentou reduzir os juros absurdos (tanto sobre a dívida pública como para pessoas jurídicas e pessoas físicas) em 2013 partiram para a guerra total. O fato é que o mundo financeiro e os rentistas reagiram em bloco, movimento por sua vez aproveitado por diversas esferas de oportunismo político. O paralelo com os Estados Unidos é neste sentido interessante, quando se viu os imensos recursos públicos que o governo transferiu para os bancos a partir de 2008. Não é só aqui que o sistema financeiro se tornou a força política maior.

Como foi que chegamos a este nível de deformação do sistema financeiro, que já foi tão essencial para os processos produtivos e hoje os trava? Os autores identificam cinco mecanismos: “Como no caso da maior parte das finanças, as chaves para rentas excessivas obtidas pelas empresas financeiras e *traders* são: 1) a opacidade, frequentemente criada de maneira deliberada, por meio de excesso de complexidade, falta de transparência (*disclosure*), ou mais diretamente informação enganosa que é facilitada

pelo frágil marco regulatório; 2) elevada concentração do mercado dentro de linhas específicas de negócios levando a que haja pouco competição; 3) subsídios governamentais de vários tipos, inclusive resgates (*bailouts*), impostos subsidiados, facilidade nas regras contábeis, e vantagens legais criadas por arranjos legislativos, administrativos ou legais; 4) retirada de provisões públicas que geram um mercado aberto para as finanças e torna a população vulnerável a todos esses canais com excessos de renda e de retornos; 5) regulamentação fiduciária fraca que permite que floresçam conflitos de interesses.”(35)

A parte de baixo da sociedade é a que sustenta o maior choque desta reorganização:

“As famílias recebem informações falsas e caras por parte de conselheiros que têm um incentivo para enganar (*mislead*) e que podem fazê-lo graças a um ambiente legal e regulatório permissivo.” (36) Isto por sua vez gera o aprofundamento das desigualdades: “Práticas e rendimentos financeiros têm contribuído muito para a desigualdade de renda e de riqueza nos EUA nas recentes décadas. Além disso, algumas práticas financeiras contribuem para a criação e manutenção da pobreza. Em nenhum lugar estas conexões entre finanças, desigualdade e pobreza são mais aparentes do que na provisão de serviços bancários para os pobres e para famílias em dificuldades financeiras.”(40) Aqui, o paralelo com os juros extorsivos nos crediários e nos bancos no Brasil é evidente, sendo que no nosso caso, com juros de três dígitos, as distorções são simplesmente muito mais escandalosas.

Para os autores, a profunda reorganização do sistema financeiro torna-se óbvia: “De forma geral, para enfrentar as questões aqui levantadas referentes aos enormes custos do nosso sistema financeiro corrente, precisamos de três abordagens complementares: regulação financeira, reconstrução financeira, e alternativas financeiras...Para atingir estes objetivos, precisaremos provavelmente de uma nova lei Glass-Steagall para eliminar a rede de segurança social de que gozam as atividades financeiras altamente especulativas, limites mais estritos quanto à alavancagem e tamanho dos bancos de forma a dividir (*break up*) as instituições financeiras maiores e mais perigosas, e uma regulação mais rigorosa para limitar quanto se paga por estas atividades de alto risco.”(43/43)

E temos a consequente reformulação dos objetivos do sistema financeiro, para que volte a ser útil (e não mais prejudicial) para a economia e para a sociedade: “Nosso sistema financeiro precisa ser reestruturado de forma que sirva melhor as necessidades das nossas comunidades, pequenos negócios, famílias, e entidades públicas, tais como municípios e estados. Eliminando os subsídios dos bancos ‘grandes demais para quebrar’ ajudará a abrir espaço para instituições financeiras menores e mais orientadas para as necessidades das comunidades; no entanto, é pouco provável que isto permita gerar um número suficiente de instituições financeiras para apoiar as necessidades das nossas comunidades. Como resultado, é provável que necessitemos de um número maior de alternativas financeiras: bancos públicos, bancos cooperativos, e bancos especializados tais como os *green banks* e bancos para infraestruturas”.(43)

Os avanços deste tipo de pesquisas nos Estados Unidos reforçam a necessidade de procedermos ao estudo do fluxo financeiro integrado no Brasil, buscando o resgate da função econômica da intermediação financeira nas suas diversas dimensões.

ⁱ Stiglitz, *Rewriting the Rules of the American Economy*, pode ser encontrado na íntegra em <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2015/06/report-stiglitz.pdf>

ⁱⁱ O Guardian de 16 de setembro de 2016 traz um pequeno resumo, veja em https://www.theguardian.com/business/2016/sep/16/deutsche-bank-must-pay-14bn-fine-to-settle-us-mortgage-case?CMP=share_btn_fb ; no Financial Times é assunto cotidiano, como por exemplo é o caso

de manipulações atingindo 2 milhões de clientes por parte do banco Wells Fargo, noticiado na edição de 20/09/2016 do FT e reproduzido no Guardian da mesma data.

ⁱⁱⁱ Ver o nosso estudo correspondente do sistema financeiro no Brasil, em *Resgatando o potencial financeiro do país*: <http://dowbor.org/2016/08/ladislau-dowbor-resgatando-o-potencial-financeiro-do-pais-versao-atualizada-em-04082016-agosto-2016-47p.html/>.

^{iv} Joris Luyendijk – *Swimming with sharks* – Guardian Books, London, 2015
<http://www.theguardian.com/business/2015/sep/30/how-the-banks-ignored-lessons-of-crash>

^v J.W. Mason – *Disgorge the Cash* – Roosevelt Institute, 2015 - <http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2015/09/Disgorge-the-Cash.pdf>