



**Democracia burguesa e dominância do capital portador de juros:  
apontamentos sobre processos em curso no Brasil.**

Rosa Maria Marques<sup>1</sup> e Patrick Rodrigues Andrade<sup>2</sup>

**Apresentação**

Estes apontamentos têm como objetivo analisar o significado de aspectos observados no período recente, no Brasil, particularmente depois do afastamento de Dilma Rousseff e de seu posterior impeachment. Duas são as hipóteses aqui trabalhadas. A primeira é que, após décadas de dominância do capital portador de juros no plano mundial (particularmente de sua forma mais fetichizada, o capital fictício) sobre as condições de reprodução do capital em geral, e justamente por esse tipo específico de capital estar no centro das determinações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo, está se transformando a natureza (particularmente a forma) do Estado e suas instituições. A segunda hipótese, estreitamente vinculada à primeira, é que a democracia liberal está sendo, com maior ou menor intensidade, substituída por novas formas políticas de dominação e de controle sobre o conjunto das classes.

Aqui cabe uma observação: estes apontamentos são ainda exploratórios, devendo ser aprofundados na continuidade da pesquisa.

**O fim da coisa pública e a exclusão da política**

Em 15 de junho de 2016, o Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles encaminhou um projeto para alterar a Constituição brasileira, a chamada PEC 241 (Projeto de Emenda Constitucional 241, hoje PEC 55), instituindo um novo regime fiscal. Esse projeto simplesmente propõe que os gastos federais (excluídos os juros da dívida pública) sejam congelados por vinte anos, tendo como base o efetivamente gasto em 2016. Os valores dos orçamentos dos anos seguintes seriam somente atualizados pelo índice da inflação e seus valores reais poderiam, a depender dos resultados obtidos em termos de equilíbrio fiscal, ser revisados somente depois de dez anos.

---

<sup>1</sup> Professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade de São Paulo (PUCSP); líder do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano (PDH), ex-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política e da Associação Brasileira de Economia da Saúde.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Economia, doutorando do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, ambos pela Pontifícia Universidade de São Paulo (PUCSP) e pesquisador do PDH.



Essa proposta tem como justificativa o diagnóstico de que todos os males da economia brasileira se devem à suposta escalada desenfreada do gasto público e que, portanto, essa deve ter fim. A exposição de motivos que acompanha a PEC 241/55 é cristalina a esse respeito. No momento em que esses Apontamentos são escritos, a proposta já foi encaminhada para o Senado, tendo sido aprovada por ampla maioria na Câmara dos Deputados, nos dois turnos exigidos no caso de matéria que altera a Constituição.

A introdução de teto para o gasto público não é novidade nos países capitalistas. Contudo, em estudo publicado pelo Fundo Monetário Internacional, que trata das regras fiscais existentes em 89 países, verifica-se que a iniciativa proposta por Meirelles não tem paralelo no resto do mundo (BOVA et al, 2015). Em nenhum dos países que adotam regras que limitam o gasto público o horizonte temporal é de longo prazo e apresenta condições semelhantes a da PEC 241 / 55.

As práticas adotadas em alguns países ilustram a particularidade da proposta brasileira. No caso da Holanda, que limita os gastos desde 1994<sup>3</sup>, o teto estabelecido tem uma vigência de quatro anos e *inclui as despesas com o pagamento dos juros da dívida pública*, que também têm limite fixado. Após a definição dos gastos, aumentos são admitidos, desde que comprovada existência de recursos. Durante 2007 e 2010, em função da crise econômica internacional, o limite para o pagamento dos juros da dívida foi abandonado e, em 2009 e 2010, o mesmo ocorreu no caso de programas assistenciais e seguro desemprego. Na Dinamarca, no mesmo ano que na Holanda, foi limitado o crescimento real do gasto público a 0,5% ao ano, o que foi elevado a 1% de 2002 a 2005. Em 2014, no entanto, foram aprovados limites com vigência de quatro anos, aplicados a todas as esferas de governo. Na Suécia, em 1997, foi introduzido um sistema de teto que não permite alterações tal como na Holanda, mas o prazo de vigência é de três anos. Na Finlândia, o prazo é de quatro anos e atinge 75% do gasto federal. Nesses dois últimos países, não há limite para as despesas com juros da dívida pública. No Japão, desde, 2011, é proibido o aumento dos gastos federais de um ano para o outro. Além desses, outros países tentaram introduzir regras de contenção dos gastos públicos, mas não foram bem-sucedidos. Faltaria ainda mencionar os países

---

<sup>3</sup> Em 1985, Reagan aprovou o "*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*" que, ao mesmo tempo que aumentava o limite do déficit, criava um plano para que o orçamento ficasse equilibrado em cinco anos. A cada ano, se os objetivos de déficit não fossem atingidos, um processo de cortes automáticos teria lugar: 50% dos cortes seriam provenientes de gastos discricionários e 50% da defesa. A Previdência Social, o *Medicare*, vários programas de combate à pobreza e os juros sobre a dívida estavam isentos desses cortes. Reagan não apoiou o corte da área da defesa.



que compõem a União Europeia que, de forma geral, limitam o aumento das despesas a percentual igual ao crescimento do PIB e excluem do teto o gasto com o seguro desemprego. De todos os países contemplados pelo estudo, somente os pequenos países da Dinamarca, Geórgia e Cingapura incluem as regras atinentes à expansão do gasto público na constituição. Nos demais, isso é feito mediante leis ordinárias ou de acordos políticos.

Contrastando com essas experiências, a proposta para o Brasil abrange o tempo de uma geração, não inclui as despesas com os juros da dívida pública e altera a constituição. Apesar da destacada desigualdade social e do caráter estrutural da extrema pobreza no país, a proposta não apresenta qualquer preocupação em resguardar os programas de transferência de renda, tal como o Programa Bolsa Família e o dirigido à população idosa e incapaz, bem como o seguro desemprego.

Mecanismos de controle do gasto público foram adotados nos anos 1990, quando o pensamento neoliberal se impôs como o único considerado legítimo no campo da economia e o equilíbrio fiscal de longo prazo foi alçado a objetivo maior na administração pública. Complementares a esse controle e para acompanhar de maneira ativa sua aplicação, foram propostos a adoção de Órgãos independentes de definição das regras orçamentárias (*Independent Body Sets Budget Assumptions*) e de Órgãos independentes de monitoramento (*Independent Body Monitors Implementation*). O estudo acima referido aponta a existência desses comitês em alguns países.

Como já identificado numa discussão semelhante (MARQUES e ANDRADE, 2016), a existência de “comitês independentes”, definindo os parâmetros do orçamento e /ou acompanhando sua execução, não apenas restringe a iniciativa política do poder executivo como, em especial, se coloca como obstáculo jurídico-político para que setores organizados possam se fazer ouvir na definição das políticas públicas e intervirem nas práticas políticas de Estado. Esses comitês constituem “centros do poder” que pairam, em nome da economicidade, acima da vontade expressa pelo voto popular e são impermeáveis às demandas da sociedade que podem se expressar ao longo do mandato do executivo.

Dardot e Laval (2016, p. 272 e 273) descrevem como o neoliberalismo empreendeu “a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência submetida a exigências de eficácia semelhantes a que se sujeitam as empresas privadas” ... com a “instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles,



estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais”. Esses autores completam seu pensamento mais adiante dizendo que:

[...] a governança do Estado toma emprestada da governança da empresa uma característica importante. Da mesma forma que os gerentes das empresas foram postos sob a vigilância dos acionistas no âmbito do *corporate governance* predominantemente financeira, os dirigentes dos Estados foram colocados pelas mesmas razões sob o controle da comunidade financeira internacional, de organismos de *expertise* e de agências de classificação de riscos (Op. cit., 276).

Não se pode dizer que o aparelho do Estado brasileiro tenha sido completamente dotado de instrumentos que sejam balizados pela busca da eficácia ou da eficiência, tal como nas grandes empresas, apesar de todas as iniciativas empreendidas nos anos 1990, principalmente nos governos de Fernando Henrique (FHC). Vale lembrar que, no primeiro governo de FHC (1995-1998), foi realizada a reforma administrativa concebida pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que visava substituir o modelo burocrático vigente por outro mais gerencial. Resumindo sua propositura, no lugar das rotinas, os resultados, pois a administração pública burocrática era associada à ineficiência e, portanto, desperdiçadora de recursos. Essa iniciativa foi completada pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), que tinha como principal objetivo o equilíbrio das contas públicas. Essa lei também determinou a integração entre os instrumentos de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA).

Mas não há dúvida que, desde os governos FHC, são os interesses da comunidade financeira que definem o parâmetro a partir do qual são definidas as políticas macroeconômicas no país e que pressionam para que a administração pública adote critérios de eficiência tal como no setor privado. A adoção do tripé formado pela meta de inflação, câmbio flutuante e superávit primário como política maior, que não pode ser alterada, denuncia essa submissão aos interesses do capital portador de juros internacional ou não. Os limites colocados à tentativa de redução da taxa de juros, ao esforço no sentido da desvalorização do real e ao relaxamento da meta relativa ao superávit primário, realizados em diferentes momentos pelos governos Lula e/ou Dilma para fazer frente à desaceleração da economia, são indicadores do poder que esse capital exerce na determinação das ações econômicas no âmbito nacional.

No caso da PEC 241 / 55, a frenagem do gasto público por vinte anos tem como único objetivo imediato garantir a realização de superávits primários, a despeito do que pode provocar em termos de deterioração da capacidade de



geração de emprego e renda no país e a despeito de seus impactos sobre as políticas sociais, pois, mesmo tendo como hipótese que o gasto atual é adequado (o que não é), desconsidera que a população continuará crescendo e envelhecendo nesses vinte anos<sup>4</sup>. Tal como ficou evidente em outros países, especialmente na Grécia, a prioridade única do Estado passa a ser pagar os credores. Para esse capital, que está “convencido” de que sua alta rentabilidade possa ser mantida *ad eternum*, sem nenhuma relação com a produção, reduzir o nível do emprego, comprimir salários e cortar gastos sociais é apenas uma contingência decorrente da necessidade do cumprimento dos contratos. Esse capital revela, assim, seu total descompromisso com as necessidades da população<sup>5</sup>.

É ao ser escancarado esse descompromisso que ganha importância a observação que fez Chesnais (2005, p. 48):

os detentores das ações e volumes importantes de títulos da dívida pública devem ser definidos como proprietários em posição de exterioridade à produção e não como “credores”. O regime de acumulação contemporâneo foi caracterizado como “patrimonial”. A palavra remete a relações econômicas e sociais das quais o termos “credor” não dá conta.

A proposta da PEC 241 / 55 implica submeter totalmente o funcionamento do Estado brasileiro aos interesses dos detentores da dívida.

Se aprovada a proposta de Meirelles no Senado e se a mesma for implantada, o Estado que resultará será outro bem diferente do atual. Um Estado em que a verdadeira natureza do Estado capitalista se revelará de forma evidente, posto que sem mediações. Suas instituições e aparelhos se apresentarão apenas como instrumentos da perpetuação da dominação capitalista sobre as classes subalternas. Não é por acaso que, ao mesmo tempo em que o congelamento dos gastos públicos é proposto, são encaminhadas propostas que aprofundam a mercantilização da saúde, da educação e da previdência. Ao longo dos vinte anos de vigência da PEC 241/ 55, pouco restará da presença do Estado nessas áreas, se é que restará algo. Se a essa possibilidade somarmos a tendência de incorporar no serviço público a lógica da administração das empresas privadas, nada restará daquilo que chamamos de coisa pública. Nem na forma, nem no conteúdo. No lugar do interesse coletivo ou do povo, atendido mediante ações e políticas que permitem sua manutenção e reprodução (emprego, salário, rendas derivadas das políticas

---

<sup>4</sup> O que coloca necessariamente a ampliação dos gastos na saúde, por exemplo.

<sup>5</sup> Lembremos que o capital portador de juros (especialmente enquanto capital fictício) constitui a forma mais acabada do capital. É nele que se revela todo seu fetiche: fazer dinheiro sem o concurso do trabalho humano produtivo. Nesse sentido, ele se apresenta como um anti-valor (ANDRADE e MARQUES, 2016).



sociais e de outras políticas públicas), a defesa do interesse dos credores, isto é, do capital portador de juros, e o fortalecimento de seu aparato jurídico e repressor para manter a ordem e a propriedade privada.

Mas na medida em que o Estado estará voltado em primeiro lugar para a defesa do interesse rentista, pode-se dizer que ele deixa de representar o conjunto das classes dominantes e passa a agir na defesa daquela classe que melhor lhe representa, formada pelos detentores do capital portador de juros. Sem dúvida essa conformação do Estado burguês aos interesses do capital portador de juros, com todas suas implicações em termos de emprego e renda, não se fará sem reações e sem o aprofundamento das contradições dentro das classes dominantes. Contudo, é preciso lembrar que, no capitalismo contemporâneo, é improvável encontrar capitais que apenas atuam na produção de mercadorias ou na comercialização. Diversos pesquisadores já mostraram quão interligados estão atualmente os três capitais estudados por Marx: o capital industrial, o capital comercial e o capital portador de juros (PLIHON, 2005; CHESNAIS, 2012).

No plano político e mais imediato, o congelamento do gasto público por vinte anos terá como consequência destruir qualquer sombra que ainda possa existir da democracia burguesa e da possibilidade do executivo, eleito em eleições gerais, ter liberdade, mesmo que relativa, para implantar o programa para o qual foi eleito. Como é sabido, em um regime democrático burguês, o executivo é eleito pela maioria dos votos e, a partir daí, executa em teoria seu programa, o que é mediado pela representação das demais forças políticas no congresso nacional e pelas demandas dos setores sociais populares organizados. A concretização dessa síntese de diferentes interesses presentes na sociedade se expressa no orçamento do governo federal, pois à proposta inicial encaminhada pelo governo, somam-se emendas e supressões apresentadas pelos parlamentares. Tudo muda com a implantação do teto de gastos. Não terá mais nenhuma importância qual seja o futuro presidente, deputados federais ou senadores e não importará mais a orientação programática que eles defenderem. Tanto faz, estará tudo definido, por vinte anos. A correlação de forças atual, que permitiu o impeachment de Dilma e o encaminhamento da PE 241 /55 se eternizará pelo tempo de uma geração.

Para os próximos anos, a política é excluída da esfera fiscal e o presidente da república passa a ser mero executor dos interesses hoje cristalizados nessa proposta. Com isso se perde o último grau de liberdade que o executivo ainda detinha nesse mundo globalizado, sob a dominância do capital portador de juros. Sem real capacidade de fazer política cambial frente aos movimentos dos capitais internacionais (vide a ineficácia do Banco Central em conter a desvalorização do real



na última semana, motivada pela vitória de Trump nos Estados Unidos e por especulações quanto à continuidade de Temer no governo, apesar do volume de dólares colocado à venda pelo Banco Central); sem real capacidade para fazer política monetária a não ser aquela ditada pela “comunidade financeira internacional”, agora, com a PEC, perde a possibilidade de fazer política fiscal.

### **Transformação da democracia liberal**

#### **sob o tacão e dominância do capital portador de juros**

A democracia liberal burguesa é comumente tratada como forma política que positiva direitos e organiza os dissensos presentes no interior da “sociedade civil”. Seria assim um espaço em que forças políticas organizadas podem travar o embate de ideias e defenderem interesses que consideram mais adequados, para si ou para o conjunto da sociedade. Para além da crítica dos determinantes ideológicos da imagem apresentada acima, há uma dimensão material que parece lhe ratificar, ou, noutros termos, que faz alusão a um feixe de dispositivos efetivos: a separação entre os “poderes” e o funcionamento do Estado democrático de direitos não são apenas dispositivos ideológicos voltados à dominação das massas, mas dispõem de uma materialidade real que organiza as contradições sociais e normatiza os processos políticos.

Nossa hipótese é que o ordenamento político e ideológico da democracia liberal tem se alterado, dentro desse cenário de crise capitalista global, por novas formas políticas de dominação e de controle sobre o conjunto das classes. Isso não apenas numa ofensiva das classes dominantes contra as classes dominadas, mas destacadamente como dominação e controle entre as próprias frações da classe dominante.

Como aponta Jessop (1983), uma *estratégia de acumulação* pode ser entendida como um conjunto orientado de relações complexas entre diferentes frações do capital e outras classes economicamente dominantes, capaz de estabilizar o balanço de forças entre as classes dominantes e as classes dominadas. Para que uma *estratégia* possa ser considerada “hegemônica” ela precisa ser aceita (ativa ou passivamente) tanto pelas classes dominadas quanto também pelas frações dominantes não hegemônicas.

A questão que se destaca, ao analisarmos o processo em curso no Brasil, é que essa chave de interpretação da relação entre estratégia político-econômica de acumulação e hegemonia política têm se alterado e produzido efeitos importantes sobre a “natureza” do Estado. A hegemonia do capital portador de juros, conquistada através de uma estratégia de acumulação que se mostrou capaz de



oferecer uma fuga para a frente da crise aberta ainda nos anos 1970, em que a liberalização, desregulamentação e financeirização das atividades produtivas permitiram novas formas de extração de renda (dos trabalhadores, do Estado, etc.) para o conjunto dos capitais que se orientaram nesse sentido, já não é mais capaz de se hegemonizar do mesmo modo. Isso significa que, diante do aprofundamento da crise, para a qual não se apresentam novas estratégias capazes de reorientar a acumulação, a *finança* (o capital portador de juros e suas instituições) se orienta pela definição de resultados político-econômicos que não estão mais abertos à discussão periódica (por exemplo, a definição anual do orçamento), restringindo significativamente as condições de exercício da democracia liberal (processo formalizado de disputa política entre forças sociais dominantes e dominadas).

Enquanto noutras experiências, a definição de tetos de gastos passou por alguma mediação política – com horizontes mais curtos, possibilidades de revisão de metas, incorporação da dívida pública, etc. –, no Brasil, essa política de anulação da política (fiscal) aparece de forma desnudada. Ainda que permaneça a disputa pelo orçamento, os marcos dessa disputa são enquadrados segundo resultados estabelecidos previamente, do qual nem mesmo setores das classes dominantes, que nesse cenário de crise poderiam eventualmente defender uma política fiscal ativa voltada para a recuperação do nível de atividade e de lucratividade de seus capitais, podem disputar. Novamente, na corrida da disputa política nos quadros de democracia liberal, os resultados já foram definidos de antemão.

Sob a hegemonia do capital portador de juros, e de sua face mais perversa o capital fictício, apresentados enquanto *finança*, a estratégia de acumulação não estabelece preocupações sequer com a organização geral desse grande negócio chamado o capital, mas tão somente com os resultados-chave para a captura de renda (e sobretrabalho) das classes dominadas e das demais frações dominantes.

### Referências

ANDRADE, Patrick Rodrigues; MARQUES, Rosa Maria. O capital como “antivalor”: considerações sobre a mercadoria-capital e o fetiche-perfeito. In: *Anais do XXI Encontro Nacional de Economia Política*. São Bernardo do Campo, 2016.

BOVA, Elva; et al. *Fiscal Rules at a Glance*. International Monetary Fund, 2015. Disponível em:

<https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>

Acesso em 13/11/2016.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In CHESNAIS, F. (org.) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.





JESSOP, Bob. Accumulation strategies, state forms, and hegemonic projects. In: *Kapitalistate*, 10, p. 89-111, 1983.

MARQUES, Rosa Maria e ANDRADE, Patrick Rodrigues. Crisis política y escalada del capital en Brasil. In: *Realidad Económica*, 302. Buenos Aires, 2016.

PLIHON, Dominique. As grandes empresas fragilizadas pela finança. In *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. Org. François Chesnais. São Paulo, Boitempo, 2005.