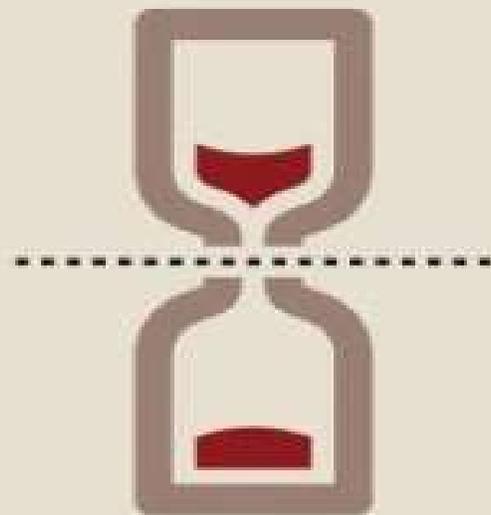


Wolfgang Streeck

# Tempo Comprado

A CRISE ADIADA  
DO CAPITALISMO  
DEMOCRÁTICO



Wolfgang Streeck

# **Tempo Comprado**

**a crise adiada  
do capitalismo democrático**

Lições Adorno em Frankfurt, 2012



TÍTULO ORIGINAL:

*GEKAUFTE ZEIT. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*

© Suhrkamp Verlag Berlin, 2013

Todos os direitos reservados e controlados através da Suhrkamp Verlag Berlin

AUTOR

Wolfgang Streeck

Direitos reservados para todos os países de língua portuguesa à excepção do Brasil por

CONJUNTURA ACTUAL EDITORA

Sede: Rua Fernandes Tomás, 76-80, 3000-167 Coimbra

Delegação: Avenida Fontes Pereira de Melo, 31 – 3º C 1050-117 Lisboa Portugal

[www.actualeditora.pt](http://www.actualeditora.pt)

TRADUÇÃO

Marian Toldy e Teresa Toldy

REVISÃO

Marcelino Amaral

DESIGN DE CAPA

FBA

Outubro, 2013

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou qualquer outro processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

***Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação***

STREECK, Wolfgang, 1946-

Tempo comprado : a crise adiada do capitalismo democrático. – (Fora de coleção)

ISBN 978-989-694-075-1

CDU 338

330

# Índice

Introdução. Teoria da crise – no passado e no presente

I. Da crise de legitimidade à crise orçamental

Um novo tipo de crise

Duas surpresas para a teoria da crise

A outra crise de legitimação e o fim da paz do pós-guerra

A longa viragem: do capitalismo do pós-guerra ao neoliberalismo

Tempo comprado

II. Reforma neoliberal: transformação do Estado orçamental em Estado endividado

Crise financeira devido ao fracasso da democracia?

Capitalismo e democracia na revolução neoliberal

Excurso: capitalismo e democracia

Matar o monstro à fome!

A crise do Estado fiscal

Do Estado fiscal ao Estado endividado

Estado endividado e distribuição

A política do Estado endividado

Política de endividamento como diplomacia financeira internacional

III. A política do Estado de consolidação: neoliberalismo na Europa

Integração e liberalização

A União Europeia como máquina de liberalização

Viragem institucional: de Keynes a Hayek

O Estado de consolidação enquanto regime europeu de vários níveis

Consolidação orçamental como reforma do Estado

Crescimento: «Back to the Future»

Excurso: programas de crescimento regionais

Capacidade estratégica do Estado de consolidação europeu

Resistência no Estado de consolidação internacional

Conclusão: O que se segue?

E agora?

Capitalismo ou democracia

O euro como uma experiência frívola

Democracia na Eurolândia?

Elogio da desvalorização

Para um Bretton Woods europeu

Ganhar tempo

Bibliografia

## II.

### **Reforma neoliberal: transformação do Estado fiscal em Estado endividado**

A teoria económica convencional da política, que não deve ser confundida com a teoria política da economia na tradição marxista, justifica a crise das finanças públicas com o fracasso da democracia. Trata-se de uma versão mais ou menos formalizada da variante conservadora da teoria da crise de legitimação baseada na ideia de sobrecarga ou de ingovernabilidade. A sua narrativa preferida é a do *common pool* sobrecarregado: o baldio arruinado do ponto de vista económico (Alesina e Perotti 1999; Poterba e von Hagen 1999). Esta imagem é antiga, apesar de, provavelmente, não ser respeitável. Foi inventada no século XIX, para defender a privatização, em regra violenta, da propriedade comum medieval, na sequência da transição para o capitalismo moderno que Marx descreve como «acumulação original» (Marx 1966 [1867], cap. 24) e para a qual constitui uma justificação do ponto de vista da teoria da eficiência (North e Thomas 1973).

#### **Crise financeira devido ao fracasso da democracia?**

Dito de forma muito resumida, as numerosas versões da história infinita daquilo que também é designado como *tragedy of the commons* (Hardin 1968) – a «tragédia dos comuns» – pretendem demonstrar que um recurso que não é propriedade privada de ninguém, e ao qual todos os membros de uma comunidade têm livre acesso, esgotar-se-á muito rapidamente – devido à pastagem, à pesca excessiva, à pilhagem por indivíduos que atuam de forma racional e que não conseguem resistir à tentação de tirar mais da reserva comum do que nela colocam e mais do que ela pode oferecer a longo prazo. As finanças públicas, nesta perspetiva, são vistas como um *common pool* e a democracia como licença para os cidadãos a explorarem livremente. Como tanto os políticos, que conquistam os seus cargos através de eleições, como os seus eleitores agem racionalmente no sentido da economia convencional – portanto, de forma egoísta –, cedem à pressão da maioria e satisfazem as suas exigências sem se preocuparem com o cariz limitado dos recursos disponíveis. Na luta por votos dos eleitores, preferem cultivar a ilusão de que as reservas comuns são inesgotáveis. Uma vez assumido o cargo, o seu desejo de reeleição leva-os a gastar mais do que o Estado arrecada. Em consequência disto, os défices orçamentais crónicos acumulam-se em montes de dívidas cada vez mais altos.

A crise das finanças públicas, na perspetiva da teoria da economia convencional, resulta de relações de propriedade e, portanto, de responsabilidade, não esclarecidas. Estas, por seu turno, devem-se a um

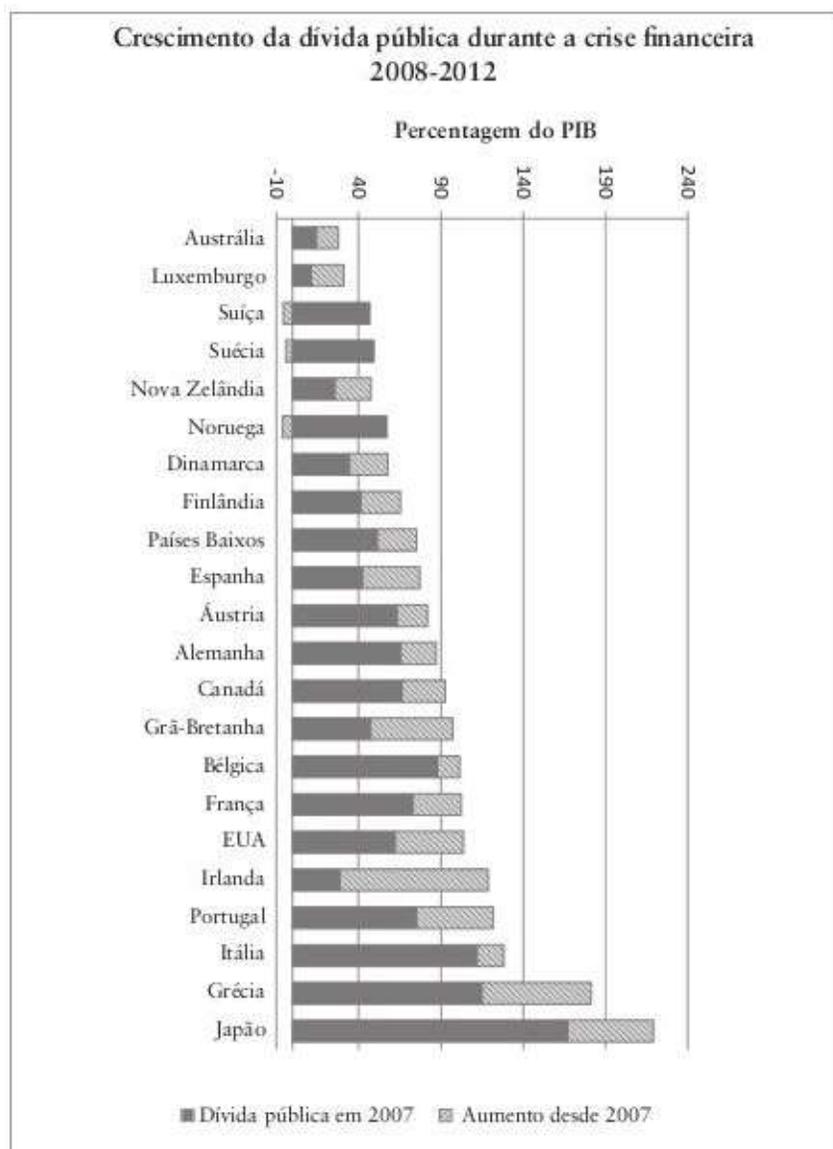
fracasso da democracia, mais concretamente, ao alargamento dos direitos democráticos de decisão a problemas aos quais estes não estão adequados. Por isso, segundo esta teoria, a resolução da crise orçamental exige a proteção das finanças públicas contra exigências geradas num processo democrático e, por fim, uma redução do baldio comunitário criado pela tributação. Esta doutrina dominante possui uma força material significativa, como ficará demonstrado mais adiante. Gostaria de a contrariar desenvolvendo uma história causal alternativa e, na minha opinião, mais próxima da realidade, do atual endividamento público. Esta também desemboca numa espécie de teoria do *common pool* e numa teoria do fracasso da democracia, contudo, serão ambas completamente invertidas, por assim dizer.

Será que as finanças públicas do capitalismo democrático sofrem de excesso de democracia? A análise retrospectiva da evolução da crise orçamental permite-nos verificar que o salto mais dramático no endividamento, registado após a Segunda Guerra Mundial, portanto o de 2008 e dos anos seguintes (Figura 2.1), não tem manifestamente qualquer relação com uma inflação de reivindicações legitimadas democraticamente pelos cidadãos eleitores. Se houve reivindicações acrescidas, essas vieram dos grandes bancos em situação difícil. Esses conseguiram apresentar-se como «*too big to fail*» – como «relevantes para o sistema» – e, por isso, dignos de resgate, sobretudo também com a ajuda de muitos e influentes agentes seus nos aparelhos dos Estados, como Hank Paulsen, o antigo director executivo do Goldman Sachs e ministro das Finanças de George W. Bush <sup>(1)</sup>. Os bancos aproveitaram-se do medo que os cidadãos e os governos têm de uma possível derrocada da economia real, medo esse que abriu o caminho a um keynesianismo de resgate dispendioso no qual o que estava em causa não era um auto-enriquecimento frívolo da massa de eleitores, através da distribuição de propriedade sem dono, mas sim o impedimento do empobrecimento coletivo. As perdas de crescimento surgidas apesar disso aumentaram a taxa de endividamento de muitos Estados para além das despesas adicionais destinadas a programas de relançamento da economia e ao resgate de bancos. Aliás, os estudos quantitativos que encontraram uma relação positiva entre a dimensão do setor financeiro de um país e a extensão do novo endividamento depois da crise mostram que o agravamento da crise orçamental após 2008 não se deve a demasiada democracia, mas sim à crise financeira (Schularick 2012).

O crescimento exponencial do setor financeiro no último terço do século XX esteve relacionado, de diversas formas, com a crise orçamental das democracias ricas, como vimos. A desregulamentação e o crescimento exponencial do setor financeiro nos Estados Unidos começaram nos anos 80, quando o governo de Reagan se viu confrontado com a necessidade de resolver o problema da diminuição do crescimento económico e dos impactos orçamentais da redução de impostos que havia implementado (Krippner 2011). Por um lado, a liberalização da indústria monetária deveria assegurar a entrada dos capitais estrangeiros e equilibrar o défice da balança corrente dos EUA, já então crónico, garantindo, assim, o nível de vida da população financiado a crédito <sup>(2)</sup>. Por outro, deveria permitir ao Estado financiar os seus próprios défices. Estes, por seu lado, estavam associados, em parte, ao fim da inflação no início dos anos 80, resultante da política de elevadas taxas de juro do banco central americano. Esta havia posto fim à desvalorização constante da dívida pública, aumentando simultaneamente os encargos dos sistemas de segurança social, em consequência da crise económica e de emprego que havia desencadeado. De resto, esperava-se que a desregulamentação do setor financeiro assumisse um papel de liderança na «mudança estrutural» para uma «sociedade de serviços» e «do conhecimento», associada ao crescimento da economia, em geral, e, sobretudo também, das receitas fiscais.

O governo de Clinton e as suas medidas de consolidação das finanças públicas espetacularmente bem sucedidas continuaram a promover a financeirização (Stiglitz 2003). O facto de, em finais do século, o orçamento federal norte-americano ter realmente apresentado um excedente, durante um curto período de tempo, deveu-se, entre outras coisas, a cortes radicais nas despesas sociais. A aceleração da desregulamentação financeira permitiu preencher as lacunas abertas pela política pública de consolidação, através de um alargamento rápido das possibilidades de endividamento, sobretudo de endividamento privado, quando a diminuição ou estagnação dos rendimentos de trabalho e dos subsídios, assim como o aumento de despesas em sistemas de previdência privada «responsáveis» poderia ter posto em causa a aceitação da liberalização da economia por parte da população. Esta viragem na história da economia do capitalismo democrático prosseguiu o seu rumo sob o governo de Bush II, na política de dinheiro fácil, posterior a 11 de Setembro, e na política de promoção da compra de casa própria também pelos pobres, através da concessão de *subprime mortgages* (concessão de crédito imobiliário a pessoas que muito provavelmente não conseguiriam pagá-lo).

**Figura 2.1**



## Capitalismo e democracia na revolução neoliberal

Tendo em conta os factos referidos, é difícil considerar o crescimento do endividamento das democracias ocidentais, que se registou desde a segunda metade dos anos 70, como resultado da pressão democrática sobre partidos e governos, como é sugerido pela teoria do *common pool*. Na realidade, fica demonstrada a existência de uma estreita relação entre o crescimento, a diminuição e o novo crescimento do endividamento público e a vitória do neoliberalismo sobre o capitalismo do pós-guerra, coincidente com uma *perda de poder* político da democracia de massas. Os primeiros défices orçamentais graves nos anos 80 seguiram-se à disciplina da militância salarial dos sindicatos e à imposição de uma elevada taxa de desemprego. Esta última, por seu lado, legitimou reformas profundas dos mercados laborais e dos sistemas de segurança social. Estas conduziram a uma revisão profunda do contrato social das décadas do pós-guerra, sob o signo de uma «flexibilização» – alegadamente, há muito necessária – das instituições reguladoras do mercado. A primeira parte deste livro esboçou os contornos da evolução aqui referida.

A expressão mais visível do sucesso retumbante da revolução neoliberal consiste no aumento constante da desigualdade de rendimentos e património nos países do capitalismo democrático. Se o crescimento do endividamento público resultasse de uma legitimação pela democracia de massas, não haveria explicação para a ocorrência simultânea de uma redistribuição radical da prosperidade e das oportunidades de prosperidade da base para o topo. A distribuição dos rendimentos, por exemplo, foi-se tornando progressivamente mais desigual ao longo dos anos, não só em países com uma desigualdade relativamente elevada, como a Itália, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, mas também em países relativamente igualitários, como a Suécia e a Alemanha (ver acima, Figura 1.3) <sup>(3)</sup>. Quanto à Alemanha, procurei demonstrar que é plausível a existência de uma ligação estreita entre esta evolução e a desintegração progressiva do sistema de formação de salários a nível supra-empresarial, bem como a perda de poder dos sindicatos associada à mesma (Streeck 2009b, 41ss.). Bruce Western e Jake Rosenfeld demonstraram de forma muito mais exata do que eu o nexos negativo existente, no caso americano, entre o poder negocial dos sindicatos e a desigualdade de rendimentos (Western e Rosenfeld 2011).

Thomas Kochan, um dos principais investigadores do mercado de trabalho dos Estados Unidos, considera que a evolução dos salários nos EUA desde o fim dos anos 70 revela a existência de uma rutura do contrato social americano e chama a atenção para o facto de, até àquela época, a produtividade, os rendimentos dos agregados familiares e os salários por hora terem aumentado ao mesmo ritmo (1945 = 100, 1975 = 200). Contudo, depois, a produtividade continuou a aumentar em linha reta, situando-se em 400, em 2010, enquanto os salários médios por hora se mantiveram ao nível de cerca de 200, portanto, ao nível dos anos de 1975 a 1980. De facto, os rendimentos dos agregados familiares subiram para cerca de 250, mas só porque os agregados familiares trabalharam mais horas, devido ao aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e ao prolongamento dos horários de trabalho (Kochan 2012a; b). Os números mostram que, tendo em conta o aumento da produtividade, os agregados familiares dos trabalhadores nos Estados Unidos não ganharam praticamente nada desde os anos 80, apesar do aumento do volume e intensidade de trabalho, das maiores exigências de flexibilidade e de um agravamento

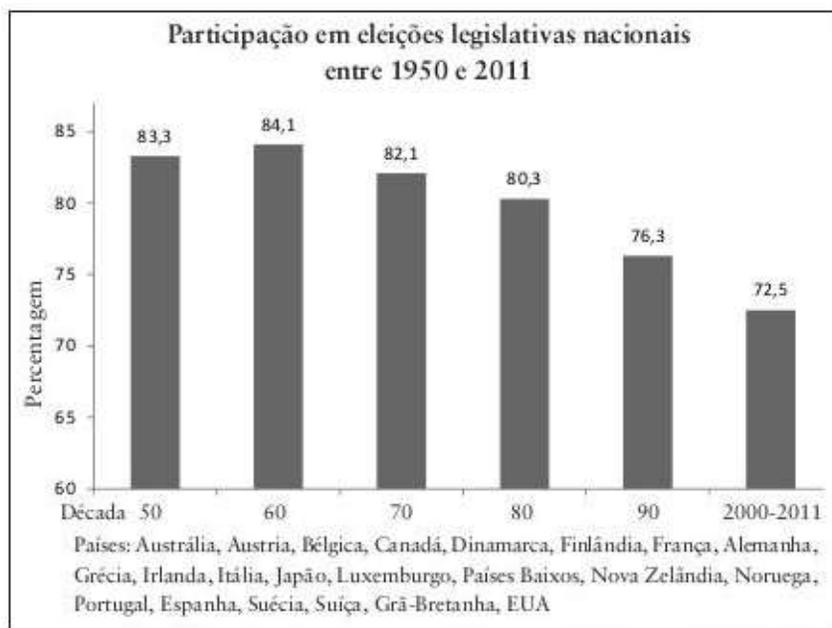
constante das condições de emprego.

A situação é completamente diferente no que diz respeito aos rendimentos residuais dos detentores e gestores do grande capital. No dia 26 de março de 2012, Steven Rattner escreveu no *New York Times* que, no mínimo, 93% do crescimento do produto nacional gerado no ano de 2010 – 288 mil milhões de dólares – haviam sido distribuídos por 1% dos contribuintes mais ricos, sendo que 37% do crescimento beneficiou 0,1% dos mais ricos, cujo rendimento aumentou, assim, 22%. A situação do 1% dos mais ricos também foi sempre «melhorando, em todas as fases do crescimento económico das últimas duas décadas», devido às muitas reduções de impostos: «Na fase de crescimento com o governo de Clinton, 45% do crescimento global dos rendimentos beneficiaram 1% dos mais ricos; na era Bush, esta percentagem aumentou para 65%; atualmente, situa-se em 93%» (4). Pelo contrário, segundo o *New York Times* de 12 de junho, em 2010, o património líquido de uma família americana média, depois de deduzida a inflação, após o colapso do mercado imobiliário, caiu para o nível de 1990.

Sejam quais forem os dados utilizados para descrever a redistribuição da base para o topo, sem precedentes na história, ocorrida nos Estados Unidos na sequência da revolução neoliberal, os resultados são sempre os mesmos. Segundo cálculos de Larry Mishel, do Economic Policy Institute, entre 1983 e 2009, 81,7% do crescimento do património nos Estados Unidos beneficiaram os 5% mais ricos, enquanto os 60% mais pobres *perderam* um património equivalente a 7,5% do crescimento do mesmo. Quanto à remuneração dos administradores das empresas, segundo o *New York Times* de 7 de abril de 2012, a «compensação» média dos cem gestores mais bem pagos dos EUA, no ano de crise de 2011, situava-se em 14,4 milhões de dólares, o que correspondia a 320 vezes o salário médio americano. Não é fácil aceder a dados comparativos com os anos 70; mas não há dúvida de que nas últimas duas ou três décadas os salários de topo nas empresas cresceram vertiginosamente, por assim dizer, e isto não aconteceu só nos EUA (5).

A diminuição contínua e, em parte, dramática da participação dos cidadãos em eleições democráticas – sobretudo daqueles que deveriam ser os mais interessados em prestações do Estado e numa redistribuição económica do topo para a base imposta pelo Estado –, que se regista paralelamente ao avanço do capitalismo reformado pelo neoliberalismo, é reveladora da forma radical como este está a suplantar o capitalismo democrático do Estado social dos anos 60 e 70 (Schäfer 2010, Schäfer e Streeck 2013). Nos anos 50 e 60, a participação nas eleições aumentou em todas as democracias ocidentais, diminuindo, até hoje, em média, em nada menos que 12% (Figura 2.2). A tendência é universal e não existem quaisquer indícios de uma viragem iminente. Mais de metade das eleições nacionais com a participação mais baixa depois da guerra realizaram-se após 2000. Quanto mais recentes hajam sido as eleições, tanto mais provável é que a participação nelas tenha sido a mais baixa de todo o período do pós-guerra. A participação em eleições regionais e autárquicas é, em regra, ainda mais baixa do que em eleições nacionais, e pelo menos na Alemanha (Figura 2.3) baixou ainda mais. A participação mais baixa regista-se nas eleições para o Parlamento Europeu.

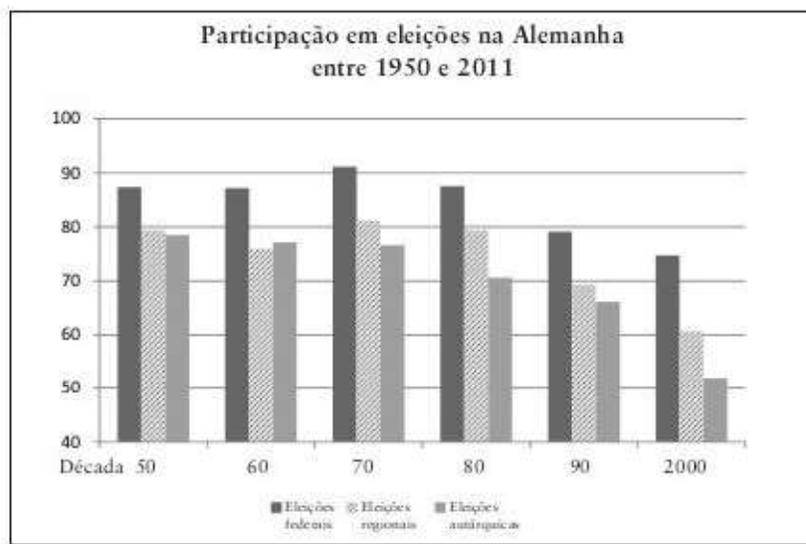
**Figura 2.2**



International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Voter Turnout Database

Ao contrário daquilo que se continua a afirmar, invocando a teoria revisionista da democracia dos anos 60 (Lipset 1963 [1960]), a diminuição da participação nas eleições não significa que os cidadãos estejam satisfeitos com a situação e, por isso, desistam de nela intervir. Tal como mostrou Armin Schäfer (Schäfer 2010; 2011), os eleitores que participam menos nas eleições são aqueles que possuem rendimentos baixos e que pertencem às camadas sociais mais baixas. A diminuição da sua participação é a mais acentuada. Por conseguinte, regista-se em todas as regiões uma forte correlação negativa entre a participação nas eleições e a taxa regional de desemprego e de beneficiários da assistência social. A dispersão da participação nas eleições entre bairros das grandes cidades alemãs tem vindo a aumentar continuamente em todas as eleições desde os anos 70, sendo entretanto tão baixa em bairros desfavorecidos do ponto de vista socioeconómico (com uma elevada percentagem de imigrantes e de desempregados, rendimentos baixos, etc.) que os partidos já desistiram praticamente de fazer campanha eleitoral nesses locais <sup>(6)</sup> – o que baixa ainda mais a participação nas eleições da margem inferior da sociedade e desloca os programas eleitorais dos partidos ainda mais «para o centro».

**Figura 2.3**



Armin Schäfer, *Demokratie im Zeitalter wirtschaftlicher Liberalisierung*,  
[www.mpifg.de/projects/demokratie/Daten/Wahlraten](http://www.mpifg.de/projects/demokratie/Daten/Wahlraten)

Tudo indica que a diminuição de participação eleitoral nas democracias capitalistas não se pode explicar com a satisfação, mas sim com a resignação: os perdedores da viragem neoliberal, sobretudo, já não veem o que possam esperar de uma mudança de partido no governo. A política TINA da «globalização» – *There Is No Alternative* – há muito que bateu no fundo da sociedade: as eleições deixaram de fazer diferença, sobretudo aos olhos daqueles que necessitariam de diferenças políticas. Quanto menos esperança estes depositam em eleições, tanto menos perturbações resultantes de intervenção política têm de reechar aqueles que se podem dar ao luxo de depositar a sua esperança nos mercados. A resignação política das camadas desfavorecidas protege o capitalismo contra a democracia e estabiliza a viragem neoliberal que lhe dá origem.

## **Excurso: capitalismo e democracia**

Gostaria de introduzir aqui algumas reflexões gerais sobre a relação entre capitalismo e democracia, sobre mercados e política democrática e ainda sobre neoliberalismo e poder estatal. Já ficou várias vezes demonstrado que o neoliberalismo necessita de um Estado *forte* que consiga travar as exigências sociais e, em especial, sindicais de interferência no jogo livre das forças de mercado. Andrew Gamble mostrou-o de forma convincente no livro intitulado *The Free Economy and the Strong State* (1988), no qual dá o exemplo do governo de Thatcher. Pelo contrário, o neoliberalismo não é compatível com um Estado *democrático*, se entendermos por democracia um regime que intervém, em nome dos seus cidadãos e através do poder público, na distribuição dos bens económicos resultante do funcionamento do mercado – portanto, um regime que também é encarado criticamente pela teoria do *common pool* relativa ao fracasso orçamental do Estado.

O que está aqui em causa, em última análise, é uma relação de tensão muito antiga entre capitalismo e democracia. Nos tempos da Guerra Fria, era um lugar-comum do discurso político oficial afirmar que a democracia não era possível sem capitalismo – ou sem progresso económico, o que era considerado o seu equivalente –, tal como o capitalismo não era possível sem democracia<sup>(7)</sup>. Nos anos entre as duas guerras mundiais, as coisas eram vistas de outra forma: enquanto a burguesia, como minoria natural,

receava ser expropriada por um governo da maioria eleito democraticamente que não podia ser outra coisa senão um governo dos trabalhadores, a esquerda radical contava a todo o instante com um golpe antidemocrático vindo de uma coligação constituída pelo capital, os militares e a aristocracia e considerava o regime fascista dos anos 20 e 30 como prova da incompatibilidade fundamental entre uma política democrática e uma economia capitalista. Isto levou, em termos práticos – simetricamente à solução «burguesa» do problema através de uma ditadura de direita –, à necessidade de uma democracia dos conselhos ou dos soviets, uma «ditadura do proletariado» ou uma «democracia popular», sendo que as designações foram mudando ao sabor da conjuntura teórica e política. Por isso, o facto de, no pós-guerra, os países ocidentais terem conseguido associar uma economia capitalista a um sistema político democrático, nomeadamente, a um sistema que obtinha a sua legitimidade de uma intervenção direta e permanente no funcionamento da economia de mercado, em prol da maioria dos seus cidadãos dependentes do salário e em prol de objetivos coletivos, aprovados democraticamente, parece tudo menos óbvio.

A economia política do capitalismo democrático do período pós-guerra caracterizou-se pela institucionalização simultânea de dois princípios de distribuição concorrentes que eu gostaria de designar como *justiça de mercado* e *justiça social*. Por *justiça de mercado* entendo a distribuição do resultado da produção de acordo com a avaliação pelo mercado dos desempenhos individuais dos envolvidos, expressa através dos seus preços relativos. O critério de remuneração que corresponde à justiça de mercado é a produtividade-limite, portanto o valor de mercado da última unidade de produção extraído de acordo com as condições da concorrência (Böhm-Bawerk 1968 [1914]). A *justiça social*, pelo contrário, rege-se por normas culturais e baseia-se no direito estatutário, não no direito contratual. Rege-se por conceções coletivas de honestidade, equidade e reciprocidade, concede direitos a um nível mínimo de vida, independentemente do desempenho económico e da capacidade de desempenho e reconhece direitos civis e humanos, tais como o direito à saúde, à segurança social, à participação na vida da comunidade, à proteção do emprego, à organização sindical, etc.

Estas duas formas de justiça – de mercado e social – são controversas. Émile Durkheim já se havia debruçado sobre as condições a cumprir para uma concorrência justa e com resultados justos (Durkheim 1977 [1893]). No entanto, na prática, a teoria económica convencional supõe que a maioria dos mercados é suficientemente «perfeita» para que aquilo que deles resulta possa ser considerado tão justo quanto eficiente. A questão é mais difícil no que diz respeito à justiça social, cuja substância é «socialmente construída», podendo, portanto, ser contestada em discursos culturais e políticos e mudar no decorrer da história. O mercado é que decide aquilo que é justo em termos de mercado, exprimindo-o em preços; aquilo que é socialmente justo decide-se na ponderação do poder e da mobilização, própria dos processos políticos, e exprime-se em instituições formais e informais. No limite, uma sociedade que se vê a si própria através das lentes da teoria económica convencional ou que se deixa convencer por esta, pode aceitar a justiça de mercado como justiça social, anulando a tensão entre as ambas <sup>(8)</sup>. Uma variante desta solução consiste em declarar o conceito de justiça social impraticável, tal como Friedrich von Hayek o fez <sup>(9)</sup>, e organizar as instituições políticas e económicas de forma a excluir à partida quaisquer perturbações da justiça de mercado por exigências de justiça social.

Seja como for, do ponto de vista da justiça de mercado, a possibilidade de as conceções de justiça social conquistarem o poder do Estado através de uma maioria democrática e, depois, distorcerem

permanentemente o funcionamento do mercado, recorrendo a este poder, constitui um perigo iminente. A justiça social é de natureza material e não formal, por isso, do ponto de vista da racionalidade formal do mercado só pode ser considerada irracional, imprevisível e arbitrária – uma ideia que já se encontra no pensamento de Max Weber <sup>(10)</sup>. Por conseguinte, a política movida por exigências de justiça social provoca turbulência no funcionamento do mercado, contamina os seus resultados, cria falsos incentivos e *moral hazards*, mina o princípio do desempenho e é, em geral, «alheia à economia». Por outro lado, do ponto de vista da justiça social, a «luta de classes democrática» (Korpi 1983) representa uma correção imprescindível a um sistema que se baseia em contratos desiguais entre dependentes do salário e dependentes do lucro e que, por isso, produz permanentemente vantagens cumulativas segundo o chamado princípio de Mateus: «Porque ao que tem será dado e terá em abundância; mas o que não tem, até o que tem lhe será tirado» (Mateus 25, 29). Para a prática capitalista, as correções do mercado segundo as conceções políticas de justiça são perturbadoras, mas têm de ser toleradas como inevitáveis enquanto existir a possibilidade de os perdedores natos do mercado se recusarem a continuar a participar no jogo: sem perdedores não há vencedores e sem perdedores permanentes não há vencedores permanentes <sup>(11)</sup>.

De resto, como vimos, o capital teve sempre possibilidade de reagir com crises às interferências sociais no mercado que lhes pareceram excessivas. As crises surgem quando aqueles que controlam os meios de produção imprescindíveis acreditam que existe perigo de acabarem por não ser remunerados de acordo com as suas conceções de justiça de mercado. Nesses momentos, a sua «confiança» desce abaixo do nível mínimo necessário para os investimentos. Os detentores de capital podem deslocar o seu capital para o estrangeiro ou depositá-lo algures na economia monetária, retirando-o para sempre ou temporariamente do circuito económico de uma jurisdição política que deixou de ser digna de confiança – causando desemprego e baixo crescimento. Hoje, nas condições dos mercados capitais liberalizados, isto aplica-se mais do que nunca.

A justiça de mercado também obedece a padrões normativos, embora sejam os padrões dos proprietários e gestores do capital, e é a justiça social, apesar de ser uma justiça que, auxiliada pela teoria da economia convencional, se apresenta como uma legalidade natural e não social. O facto de a confiança «psicológica» do capital nas condições políticas constituir a condição *técnica* mais importante para o funcionamento de uma economia capitalista, limita à partida fortemente a possibilidade de complementar a justiça de mercado com uma justiça social com mandato democrático. A assimetria fundamental da economia política capitalista consiste no facto de as reivindicações de remuneração do «capital» serem consideradas condições empíricas de funcionamento de todo o sistema, enquanto as correspondentes reivindicações do «trabalho» são consideradas fatores de perturbação.

É sabido que Max Weber, tal como, depois dele, Schumpeter e outros, receava que a justiça material, substancial, promovida pela «burocracia» e seus ajudantes políticos – os socialistas e os social-democratas – se sobrepusesse progressivamente à justiça de mercado formal. Isto faria com que o capitalismo acabasse por se desmoronar e, com ele, a liberdade do indivíduo burguês (Offe 2006b). No entanto, a viragem neoliberal à qual assistimos desde os anos 70 eliminou este perigo para os próximos tempos. Atualmente, a liberalização do capitalismo moderno atingiu um ponto no qual a libertação definitiva – ou, pelo menos, garantida a longo prazo – ou a nova libertação do princípio da justiça de mercado da sua transformação histórica pela justiça social se aproxima cada vez mais, forçada pelo fim provável da possibilidade de simular uma justiça social através da injeção de recursos fictícios no

conflito de distribuição, o que permite simultaneamente o predomínio da justiça de mercado. Voltarei a debruçar-me mais pormenorizadamente sobre esta questão.

É possível uma imunização do mercado a correções democráticas, através de uma reeducação neoliberal dos cidadãos ou através da abolição da democracia segundo o modelo chileno dos anos 70; a reeducação consegue-se através de uma doutrinação pública permanente por parte da teoria da economia convencional. A outra opção não está disponível atualmente. Por isso, a eliminação da tensão entre capitalismo e democracia, assim como a consagração de um primado duradouro do mercado sobre a política têm de ser levadas a cabo, em primeira linha, através de «reformas» incrementais das instituições político-económicas (Streeck e Thelen 2005): através da transição para uma política económica baseada num conjunto de regras, para bancos centrais independentes e para uma política orçamental imune aos resultados eleitorais; através da transferência das decisões político-económicas para autoridades reguladoras e para grupos dos chamados «peritos», assim como através de travões ao endividamento consagrados nas constituições aos quais os Estados e as suas políticas se devem vincular juridicamente durante décadas, se não para sempre. Os Estados do capitalismo avançado devem ser reestruturados de forma a merecerem duradouramente a confiança dos detentores e dos gestores do capital, garantindo, de forma credível, através de programas políticos consagrados institucionalmente, que não irão intervir na «economia» – ou, caso intervenham, que só irão fazê-lo para impor e defender a justiça de mercado na forma de uma remuneração adequada dos investimentos de capitais. Para tal, é necessário neutralizar a democracia, entendida no sentido da democracia social do capitalismo democrático do período pós-guerra, assim como levar por diante e concluir a liberalização no sentido da *liberalização hayekiana*, isto é, como imunização do capitalismo contra intervenções da democracia de massas.

Os proponentes da justiça de mercado procuraram impor-se em termos retóricos e ideológicos denunciando a justiça social como «política», no sentido particularista da palavra, e, portanto, como contaminada ou até corrupta. Pelo contrário, considera-se que a justiça de mercado, dado o seu carácter aparentemente impessoal e a alegada calculabilidade em termos de teoria de preços, funciona independentemente da política, portanto, de acordo com princípios universalistas, sendo, portanto, «pura», isto é, apolítica. Este tipo de distinções e equiparações há muito que penetrou na linguagem comum: muitas vezes, a afirmação de que algo foi decidido «politicamente» basta para fazer parecer que a decisão favoreceu um grupo de interesses qualquer <sup>(12)</sup>. Os mercados – de acordo com a suposição promovida incansavelmente pelas relações públicas capitalistas – distribuem segundo regras universais, enquanto a política, pelo contrário, distribui segundo o poder e as relações. Ao que parece, é mais fácil ignorar que os mercados, na avaliação do desempenho e na atribuição de remunerações, não têm em conta a posição inicial desigual dos seus participantes – uma vez que tudo isto se baseia na ausência da decisão –, do que ignorar as medidas de uma política redistributiva, que têm de ser discutidas num processo controverso e implementadas ativamente. Além disso, as *decisões políticas* podem ser atribuídas a determinados decisores ou instituições que podem ser responsabilizadas por elas, enquanto, aparentemente, as *decisões do mercado* caem do céu, sem intervenção humana – sobretudo quando o mercado se supõe como um estado natural –, e têm de ser – e, manifestamente, também o podem ser – aceites como um destino por trás do qual se esconde um sentido superior, possivelmente acessível apenas a peritos.

# Matar o monstro à fome!

A que se deve, então, o crescimento da dívida pública, quando este não tem correlação com um aumento da mobilização democrática das massas, mas, pelo contrário, com a viragem neoliberal e com o retrocesso simultâneo da participação política? Penso que a atual crise financeira dos Estados constitui a concretização, nesta época, de um problema de funcionamento do Estado moderno, diagnosticado já no início do século XX, e que reside no facto de a sua capacidade de extrair de uma sociedade de proprietários privados os meios de que necessita para o cumprimento das suas – crescentes – tarefas tender a ficar aquém do necessário. Nesta perspetiva, o endividamento público não se deve a *despesas demasiado elevadas*, mas sim a *receitas demasiado baixas*, resultantes do facto de a economia e a sociedade, organizadas segundo o princípio individualista da propriedade privada, restringirem a sua tributabilidade, ao mesmo tempo que exigem cada vez mais ao Estado.

De facto, constata-se que o início do endividamento das democracias ricas nos anos 70 coincidiu com um desfasamento entre o aumento das receitas fiscais e o aumento das despesas do Estado. Enquanto, até aí, tanto as receitas como as despesas haviam crescido, em geral, ao mesmo ritmo, pelo menos desde meados dos anos 80, o nível global de tributação, no essencial, manteve-se constante (Figura 2.4) – sendo que, nos primeiros tempos, as despesas continuaram a crescer – e, no final do século, com o avanço do neoliberalismo, até baixaram numa série de países, como a Suécia, a França, a Alemanha e os EUA (Figura 2.5) <sup>(13)</sup>. Neste caso, a evolução também foi, em geral, uniforme e as causas semelhantes. O fim da fase de crescimento pôs termo à chamada «progressão fria», que levou os contribuintes a pagar taxas de imposto sobre o rendimento cada vez mais elevadas.

**Figura 2.4**

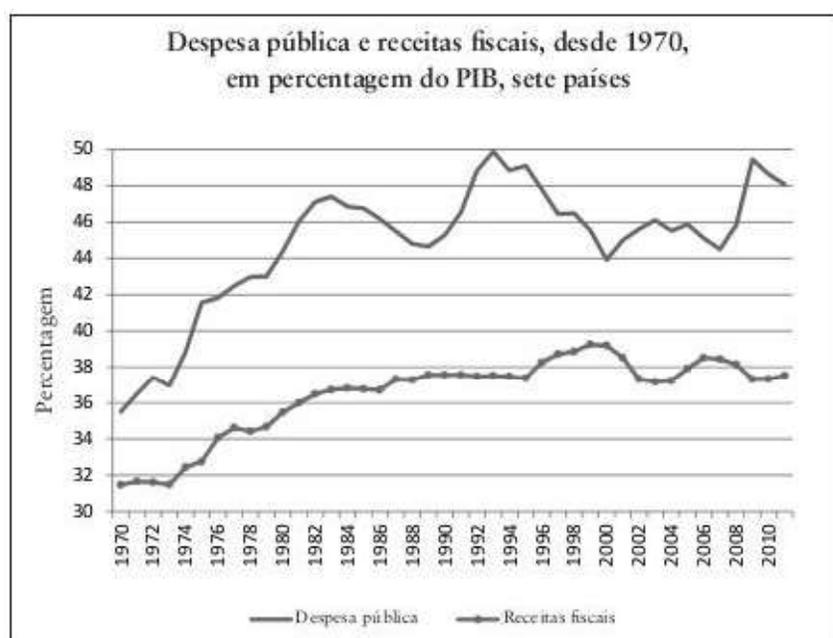
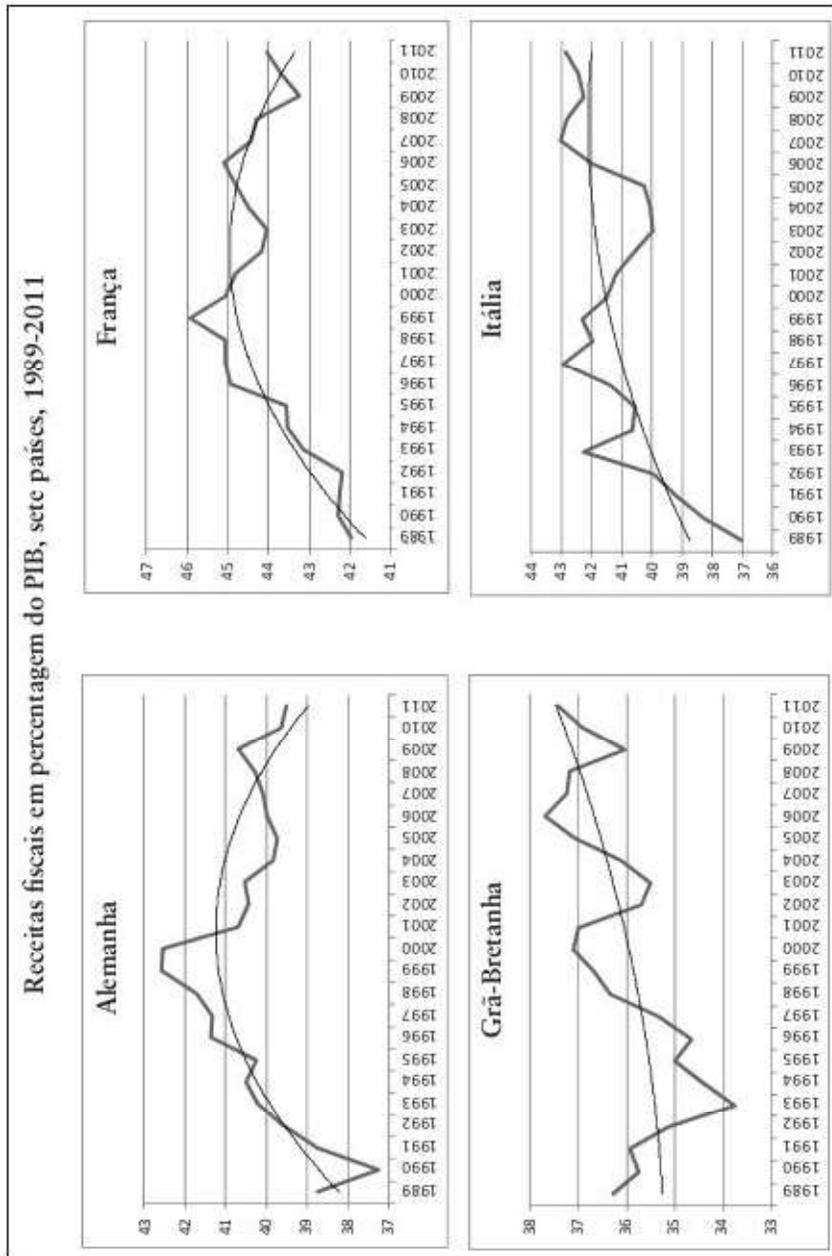
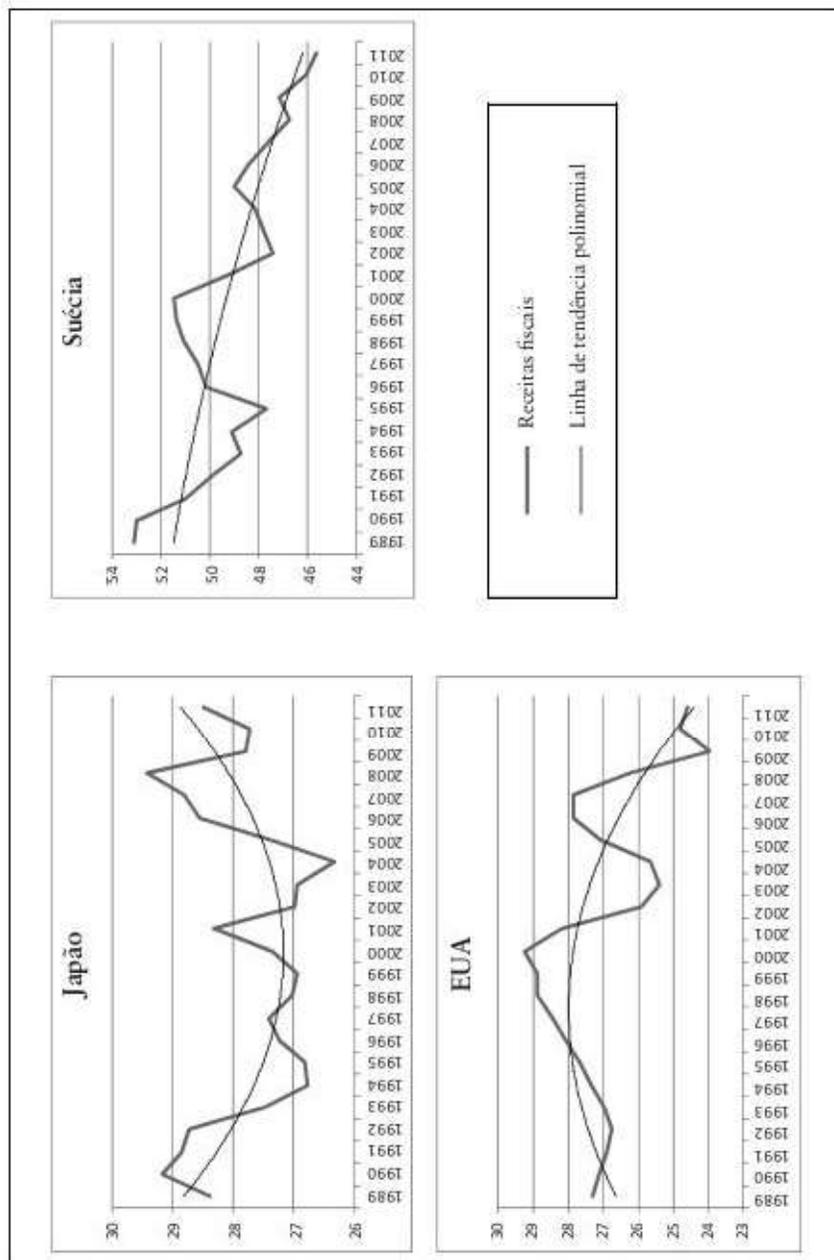


Figura 2.5



OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso



Este efeito para os cofres de Estado foi parcialmente compensado pela inflação nos anos 70; no entanto, as perdas reais de rendimentos daí resultantes provocaram um aumento da resistência à tributação, sobretudo por parte da classe média (Block 2009; Citrin 1979; 2009; Steuerle 1992), assim como exigências de reformas fiscais, por exemplo, na forma da indexação das taxas dos impostos. Em consequência disto, assim como de uma estabilização monetária bem sucedida, deixou de ser possível aumentar as receitas do Estado através do aumento dos impostos invisíveis – politicamente menos arriscados –, restando como única opção fazê-lo através de aumentos dos impostos visíveis.

Nos anos 90, houve outros fatores que vieram associar-se a esta situação. O aumento rápido da internacionalização da economia abriu possibilidades inimagináveis até à data para as grandes empresas transferirem as suas sedes fiscais para países menos exigentes. Esta situação, mesmo nos casos em que não houve, em última análise, uma deslocalização das unidades de produção, sujeitou os Estados nacionais do capitalismo democrático a uma concorrência fiscal crescente e levou os seus governos a reduzirem os escalões mais elevados de impostos sobre as empresas (Ganghof 2004; Ganghof e Genschel 2008; Genschel e Schwarz 2013). Isto foi acompanhado, frequentemente, pelo chamado alargamento da base tributária através da eliminação de isenções fiscais, o que era suposto garantir «neutralidade em

termos de receitas»; contudo, nestas condições, já era impensável um *aumento* da tributação. Além disso, registou-se uma proliferação da doutrina neoliberal da necessidade de melhorar os «incentivos ao desempenho» para reanimar o crescimento económico – nos escalões mais baixos da distribuição dos rendimentos, através da redução dos salários e das prestações sociais, no topo, pelo contrário, através do aumento dos salários e da redução das taxas dos impostos. Este é um outro aspeto no qual as diversas «modalidades» do capitalismo só se distinguem em grau: a combinação entre a reforma do mercado de trabalho (Hartz IV!) e a reforma fiscal (Ganghof 2004; em especial 98-117), implementada na Alemanha pelo governo social-democrata e dos Verdes, do chanceler Schröder, correspondeu, nos Estados Unidos, à abolição do *welfare as we know it*, levada a cabo por Clinton, em combinação com os mal-afamados *tax cuts* do governo de Bush após 2001 (<sup>14</sup>).

O caso americano constitui uma prova impressionante de que as causas da crise financeira dos Estados devem ser procuradas pelo menos tanto do lado das receitas como do lado da despesa pública. A exigência popular de redução dos impostos serviu aos estrategas da resistência organizada aos impostos para atingir o objetivo mais abrangente, isto é, impedir o Estado de prosseguir programas sociais igualmente populares. Essa estratégia remonta a finais dos anos 70 e registou os seus primeiros êxitos – que perduram, aliás, até hoje – na Califórnia. O lema deste movimento extremamente bem sucedido, promovido por uma das figuras mais influentes até hoje da política americana, o ativista anti-impostos Grover Norquist (Kuttner 1980; Martin 2008; Tarschys 1983), era e é «*starving the beast*»: matar o monstro à fome! O facto de o porta-estandarte político deste movimento na primeira década do novo século, George W. Bush, que herdou do seu antecessor no cargo um excedente orçamental, não ter tido nada mais importante para fazer do que transformar novamente este excedente num défice (recorde) através de uma redução drástica dos impostos para super-ricos – iniciando, simultaneamente, duas guerras, que aumentaram ainda mais os buracos orçamentais do lado da despesa –, mostra que o objetivo primário do movimento não consistia num orçamento do Estado equilibrado, mas sobretudo num recuo do Estado de acordo com a doutrina neoliberal (<sup>15</sup>).

O próprio facto de, após os anos 70, quando as receitas dos Estados começaram a estagnar, as despesas dos mesmos terem continuado a aumentar até, em finais do século, se ter iniciado a primeira onda de consolidação neoliberal, não se deve, necessariamente, ao serviço coletivo de massas de eleitores insaciáveis, com mandato democrático. Pelo contrário, existem muitas razões para, de acordo com uma perspetiva bem funcionalista, ver nisso a expressão da necessidade crescente de prestações públicas coincidente com a progressiva evolução capitalista, prestações essas que visavam tanto fins curativos, como de investimento, isto é, uma reparação dos danos causado pela acumulação do capital, por um lado, e a criação de condições para um crescimento futuro, por outro (<sup>16</sup>). As prestações com fins curativos incluem, por exemplo, despesas crescentes com subsídios de desemprego e assistência social, associadas ao regresso do desemprego estrutural (<sup>17</sup>), assim como despesas crescentes com cuidados de saúde públicos e despesas com reparação de danos ambientais, surgidas no último terço do século. As prestações investidoras, pelo contrário, podem incluir despesas públicas, igualmente a crescerem em termos globais, destinadas ao desenvolvimento e à manutenção das infraestruturas físicas, à criação de capital humano e à investigação científica e tecnológica – condições consideradas imprescindíveis para uma acumulação privada do capital bem sucedida. Estas prestações, num sentido lato, também incluem as despesas públicas destinadas à chamada utilização pacífica da energia nuclear, sem as quais a produção

privada de eletricidade em centrais nucleares não seria, ao que parece, de todo rentável; o desenvolvimento dos serviços públicos de acolhimento de crianças enquanto condição para o alargamento da participação feminina no mercado de trabalho, urgentemente necessária para o crescimento económico, a manutenção de porta-aviões, assim como o desenvolvimento e a utilização de aviões não tripulados e tecnologias semelhantes para garantir um abastecimento de petróleo comportável ou ainda a liberalização – altamente perigosa, como se revelou mais tarde – da economia financeira privada para aumentar o volume de créditos enquanto último meio disponível para produzir um (aparente) crescimento económico (18).

## A crise do Estado fiscal

Face a esta enumeração, é difícil não recordar um *topos* clássico da economia financeira que caiu em esquecimento depois da substituição da *public finance* pela *public choice* ou que foi eliminado da memória da teoria económica por ser considerado pouco rigoroso. Refiro-me à «lei» de Adolph Wagner relativa ao crescimento da atividade do Estado e das quotas do Estado, formulada nas últimas décadas do século XIX (para uma versão concisa, ver Wagner 1911) e que, nos anos 50, ainda constituiu uma inspiração importante para Richard Musgrave (Musgrave 1958). Wagner, representante do chamado socialismo de cátedra e de Estado, reitor da Universidade de Berlim, um dos conselheiros de Bismarck em assuntos de economia e política social e, a partir de 1910, membro da Câmara dos Senhores da Prússia, pensava que a participação do Estado numa economia moderna em crescimento aumentaria constantemente, tanto para garantir um aumento do nível civilizacional, em geral, como para cobrir aquilo a que, hoje, se chamaria as externalidades dos mercados em expansão e de um modo de produção da economia privada (19). As reminiscências da conceção marxista de uma socialização do modo de produção capitalista numa organização privada das relações de produção (e apesar dela) não são, de modo algum um acaso, embora a ideia da contradição interna da evolução capitalista e da sua eliminação revolucionária, através da adaptação das relações de produção ao modo de produção, que se impõe na agenda política e que era central para Marx, não se encontre na obra de Wagner.

Esta ideia foi ainda mais importante para a disciplina de *sociologia financeira* em desenvolvimento, aproximadamente na época da Primeira Guerra Mundial. Rudolf Goldscheid, socialista austríaco e oponente proeminente a Max Weber nos primeiros tempos da Sociedade Alemã de Sociologia, considerava a evolução do Estado feudal para o «Estado fiscal» moderno – um Estado que adquire os seus recursos através da tributação de uma sociedade de proprietários privados – um fenómeno que acompanha o progresso capitalista (Fritz e Mikl-Horke 2007; Goldscheid 1926; 1976 [1917]). Goldscheid pensava (por assim dizer, como reformulação do ponto de vista das ciências das finanças do teorema marxista da contradição crescente entre o modo de produção e as relações de produção) que a capacidade do Estado fiscal de extorquir aos seus cidadãos – ou, mais precisamente, à sociedade civil dominada pelos burgueses proprietários – os meios de que necessitaria para a prestação dos serviços que se lhe exigem, deixaria de ser suficiente mais cedo ou mais tarde. Segundo Goldscheid, quando se atingir este ponto, o Estado fiscal chegará ao seu limite, uma vez que, enquanto «Estado expropriado» numa ordem económica e social capitalista, não poderá dispor de recursos suficientes para o cumprimento das suas tarefas. Nessa altura, será necessária uma «recapitalização» do Estado, a fim de se passar do

financiamento das necessidades gerais através de impostos para o financiamento baseado em receitas do Estado provenientes da sua própria atividade empresarial. De acordo com o resumo das afirmações centrais de Goldscheid, apresentado por Fritz e Mikl-Horke (2007, 166), não é possível «conseguir através de meios fiscais» que o Estado funcione no interesse público, uma vez que os impostos

«através do Estado, enquanto canal de passagem, voltam a beneficiar os detentores de capital mais poderosos. O seu poder continuaria a crescer, mas o poder do Estado, enquanto administrador das necessidades sociais, ficaria enfraquecido. Os poderosos teriam possibilidades de evitar os impostos, a massa do povo, porém, teria de suportar toda a carga fiscal. A própria tributação progressiva dos rendimentos apenas levaria ao desenvolvimento de interesses ocultos do Estado na conservação da desigualdade e na concentração dos lucros.»

Goldscheid não estava sozinho no seu pessimismo relativamente à política fiscal. A possibilidade de uma «crise do Estado fiscal» foi bastante discutida, sobretudo imediatamente após o fim da Primeira Guerra Mundial. Esta discussão assumiu uma forma particularmente proeminente e influente na conferência histórica proferida pelo jovem Joseph Schumpeter na Sociedade Austríaca de Sociologia (Schumpeter 1953 [1918]). Schumpeter concluiu que a instituição histórica do Estado fiscal ainda não tinha chegado ao seu limite e que seria possível resolver em especial o problema das dívidas de guerra da Áustria e da Alemanha, mesmo sem uma socialização geral. No entanto, não excluía *e até esperava* que, a longo prazo, o Estado fiscal e, com ele, as relações de produção capitalistas na sua totalidade, se tornassem caducos, em algum momento <sup>(20)</sup>. Esta ideia foi banida para as catacumbas da história dos dogmas das ciências económicas, em especial após 1945, quando um capitalismo domesticado pelo Estado social e keynesiano parecia abrir uma nova época da história da economia, mas reaparece, de tempos a tempos, numa formulação mais ou menos nova, sobretudo também na teoria da crise fiscal do marxista James O'Connor (1973) e nas subsequentes reflexões pessimistas de Daniel Bell (1976, 220-282) sobre o futuro do capitalismo nos anos 70.

## **Do Estado fiscal ao Estado endividado**

Se situarmos a crise fiscal do Estado moderno, prevista, novamente, por O'Connor e Bell, do lado das receitas – e não do lado das despesas –, portanto, se a definirmos como uma crise do Estado fiscal, na perspetiva de Goldscheid e Schumpeter, reparamos em dois desenvolvimentos das últimas décadas cuja importância não foi prevista por ninguém. O primeiro é a transformação do *Estado fiscal* em *Estado endividado*, um Estado que cobre uma grande parte – porventura, uma parte cada vez maior – das suas despesas contraindo empréstimos, e não cobrando impostos, acumulando, por conseguinte, uma enorme dívida para cujo financiamento tem de utilizar uma percentagem cada vez maior das suas receitas. É provável que *esta* resposta possível ao problema do financiamento dos Estados modernos não tenha desempenhado um papel significativo em debates anteriores – por exemplo, O'Connor refere-a apenas à margem <sup>(21)</sup> –, por, na altura, ainda não existir uma economia financeira suficientemente forte, nem se ter iniciado a «financeirização» do capitalismo através da desregulamentação dos mercados financeiros. Por seu lado, para satisfazer as necessidades gigantescas de crédito das sociedades industriais ricas, em

especial dos EUA, foi necessário proceder à integração dos mercados financeiros a nível internacional. Tal como já referido, este processo já estava em curso a nível mundial pelo menos desde os anos 80.

A formação do Estado endividado pode ser compreendida não só como um momento retardador na crise do Estado fiscal, mas também como o surgimento de uma configuração política nova, com uma lógica própria. Nas páginas que se seguem recorrerei sobretudo à segunda perspetiva. No entanto, quero observar, desde já, que o surgimento do Estado endividado também foi travado por uma *causa com efeito contrário*: a reforma neoliberal do Estado, levada a cabo nos anos 90 e na primeira década deste milénio. Esta esforçou-se por consolidar as finanças públicas através da *privatização* das tarefas do Estado que haviam sido atribuídas a este último ao longo do século XX, de acordo com a perspetiva de Wagner. Esta foi a outra evolução histórica inimaginável para as teorias da crise dos anos 70. No fundo, esta evolução consistiu na devolução total ou parcial de cada vez mais funções estatais à sociedade, em especial à economia de mercado – desde sistemas de pensões, passando pelos cuidados de saúde e pela formação, até à responsabilidade pelo nível de emprego. Tal como referido, a melhor forma de conseguir tudo isto consiste na abertura simultânea de novos espaços de manobra aos agregados familiares para se endividarem por conta própria. A *desestatização* de amplas áreas de serviços de interesse geral tornou-se possível e justificou-se, em parte, pelo aumento do nível de bem-estar e de consumo das sociedades ricas. A substituição dos direitos sociais do pós-guerra pela privatização e mercantilização decorreu paralelamente à constituição de uma nova forma de democracia, designada por Crouch como «pós-democracia» (Crouch 2004), na qual a participação política é redefinida como entretenimento e desligada das decisões políticas, especialmente das decisões político-económicas <sup>(22)</sup>. Os esforços atuais a nível nacional e internacional para consolidar de forma duradoura as finanças públicas através de cortes das despesas do Estado não são, nesta perspetiva, senão uma continuação das reformas neoliberais dos anos 90 e da primeira década do nosso milénio, com uma caixa de ferramentas aperfeiçoada de forma engenhosa.

Antes de me debruçar sobre a anatomia política do atual Estado endividado, gostaria de resumir o argumento apresentado até aqui. Este consiste na proposta de inverter a chamada explicação *common pool* para o endividamento do Estado, assim como a explicação do mesmo através do fracasso da democracia, em vez de a rejeitar. No que diz respeito à teoria do *common pool*, gostaria de afirmar que a crise financeira do Estado não se deve ao facto de a massa da população, induzida por um excesso de democracia, ter retirado demasiado para si dos cofres públicos; pelo contrário, os maiores beneficiários da economia capitalista pagaram demasiado pouco, aliás, cada vez menos, aos cofres públicos. Se houve uma «inflação de reivindicações» que levou a um défice estrutural das finanças públicas, esta registou-se nas classes altas, cujos rendimentos e património aumentaram rapidamente nos últimos vinte anos, sobretudo também devido às descidas de impostos a seu favor, enquanto os salários e as prestações sociais nos estratos mais baixos da sociedade estagnavam ou até baixavam – uma evolução que, tal como referido, foi dissimulada através da inflação, do endividamento do Estado e do «capitalismo a crédito», ou, pelo menos, legitimada temporariamente.

Torna-se, assim, evidente em que consistiu o verdadeiro *fracasso da democracia* nas décadas de viragem neoliberal. A democracia e a política democrática fracassaram quando não reconheceram a contrarrevolução contra o capitalismo social do período pós-guerra e não se lhe opuseram; fracassaram quando, na prosperidade aparente dos anos 90, abdicaram da regulamentação de um setor financeiro a

crescer descontroladamente; fracassaram quando acreditaram prontamente na conversa da iminente substituição pró-democrática e socialmente aceitável de um *government* «duro» por uma *governance* «suave» (sobre este tema ver Offe 2008); fracassaram quando desistiram de tributar os beneficiários do crescimento da economia capitalista de forma a que estes fossem obrigados a contribuir para o pagamento dos custos sociais dos seus lucros <sup>(23)</sup>; fracassaram ainda quando não só toleraram a desigualdade crescente entre as camadas mais altas e mais baixas da sociedade, como também a promoveram, em nome do progresso capitalista, através de reformas fiscais e do Estado social «compatíveis com incentivos». Além disso, a política democrática contribuiu para a criação do Estado endividado, uma vez que não conseguiu estabilizar a participação política das camadas da população que teriam interesse em impedir reduções de impostos para os mais abastados. Em vez disso, a mudança na composição do eleitorado, que abrange cada vez mais os mais favorecidos, torna o aumento de impostos cada vez menos exequível.

Deixo em aberto se e com que meios uma política democrática organizada a nível nacional teria conseguido, sequer, controlar processos como este, numa economia cada vez mais internacional. A crescente mobilidade internacional do capital industrial e financeiro aumentou manifestamente o seu lucro de reserva <sup>(24)</sup>, assim como a dependência dos Estados da «confiança» dos potenciais investidores. A política de liberalização, à qual aderiram, pelo menos desde os anos 90, todos os governos do mundo capitalista, conservadores ou social-democratas, esperava que a adaptação abrangente da sociedade às novas condições de produção, exigidas pelo capital, abrisse um caminho comum para uma prosperidade garantida num horizonte temporal próximo. Ignorou que a compatibilidade do capitalismo com a democracia é muito limitada e que só existe quando há uma regulamentação rigorosa e eficaz. Deste modo, o fracasso estrutural da democracia associou-se ao fracasso ideológico. O resultado está à vista desde 2008.

## **Estado endividado e distribuição**

O facto de as consequências da transição para o Estado endividado do ponto de vista da política distributiva terem sido praticamente ignoradas no debate público constitui outro fracasso da democracia. No confronto da política quotidiana, os partidos conservadores e burgueses são considerados menos propícios ao endividamento do que os partidos social-democratas. Apesar de o dados estatísticos comparativos existentes não confirmarem necessariamente esta ideia (Wagschal 1996; 2007), são pouco reveladores, por várias razões. É provável que, em termos retóricos, a crítica ao endividamento enquanto *topos* desempenhe, tradicionalmente, um papel mais importante nos partidos conservadores do que nos partidos de esquerda. Isto deve-se provavelmente ao facto de as camadas da população mais ricas, que dispõem de dinheiro e que são representadas pelos partidos burgueses, estarem menos preocupadas com a inexistência da dívida do que com a capacidade de os Estados assegurarem devidamente o serviço da mesma e pagarem as dívidas contraídas junto dos seus cidadãos mais abastados – uma preocupação que os «mercados» expressam fortemente na atual crise das dívidas.

O nexó político entre o endividamento do Estado e a distribuição da riqueza só se torna patente quando o financiamento das dívidas dos Estados no período de viragem neoliberal é encarado como consequência de uma tributação demasiado baixa das camadas da população que possuem património.

Quanto menos o sistema fiscal exigir da propriedade dos mais abastados e dos seus herdeiros, em prol da comunidade (25), tanto mais desigual será a distribuição da riqueza, o que se manifesta, entre outras coisas, numa taxa de poupança mais elevada na faixa superior da sociedade. Sendo assim, aqueles a quem a política fiscal do Estado permite criar excesso de capital privado começam a debater-se com o problema de encontrar possibilidades de investimento para o mesmo – pelo que a figura do rentista de Keynes, que, na realidade, deveria ter sido vítima de uma eutanásia política (Keynes 1967 [1936], cap. 24), regressa, em força, à economia. O rentista, na sua procura de possibilidades de investimento seguro para as suas poupanças, considera muito bem-vindos os Estados que dependem de financiamentos do crédito – sobretudo também devido ao seu sucesso na resistência aos impostos: a pobreza do Estado não só constitui a sua riqueza, como também lhe proporciona uma oportunidade ideal para investir a riqueza de forma a obter lucro.

Tanto quanto sei, o único economista que chamou a atenção para este nexos foi Carl Christian von Weizsäcker, apesar de o utilizar na sua forma afirmativa – ou talvez precisamente por causa disso. Weizsäcker, ao contrário de quase todos os outros economistas alemães, defende um *aumento* da dívida pública, pelo menos em países que apresentam uma balança de transações correntes positiva (26). Weizsäcker fundamenta a sua opinião num excesso secular de capital em sociedades ricas, como a Alemanha, resultante, do seu ponto de vista, do aumento da «necessidade de previdência» de uma população cada vez mais idosa. O Estado, para evitar que esta população entre numa «situação de emergência em termos de investimento», deveria estar disposto a absorver as suas poupanças sob a forma de crédito, tanto mais que o objetivo da previdência exclui investimentos mais arriscados e que as possibilidades de investimento numa economia real em evolução para uma economia do conhecimento não seriam suficientes, devido às alterações das mesmas no que diz respeito às necessidades do capital. Weizsäcker não aborda a possibilidade de resolução da situação de emergência em termos de investimento transformando as poupanças em excesso – através do aumento da tributação («confiscação») – em receitas regulares do Estado, assim como também não se debruça sobre a possibilidade de satisfazer coletivamente as necessidades em termos de previdência, recorrendo ao sistema de repartição, em vez de as satisfazer individualmente, através da poupança do património privado. Ambas as possibilidades possuem consequências tendencialmente igualitárias (27). No entanto, Weizsäcker não deixa qualquer dúvida de que prefere a sua solução, não por motivos técnicos, mas sim políticos, uma vez que «o património privado explícito e implícito é, por razões de previdência e de hereditariedade [...], uma espécie de ‘parâmetro estrutural’ que não pode ser alterado sem interferências enormes na [...] estrutura social burguesa da nossa sociedade» (Weizsäcker 2010).

A análise de Weizsäcker torna evidente que enquanto se puder confiar na capacidade de os Estados pagarem aos seus credores, o financiamento parcial permanente da atividade dos Estados através do endividamento é mesmo do interesse dos proprietários dos recursos monetários. O triunfo dos vencedores na luta pela distribuição no mercado e na luta com a repartição de Finanças só será total quando puderem investir de forma segura e lucrativa o capital que ganharam ao Estado e à sociedade. Por isso, eles têm interesse num Estado que não só deixe o seu dinheiro na sua posse, mas também o absorva, depois, na forma de crédito, que o guarde de forma segura, que, ainda por cima, lhes pague juros pelo dinheiro emprestado (em vez de confiscado), e que, por fim, lhes proporcione a possibilidade de transferir este dinheiro para a próxima geração da sua família – pagando um imposto sucessório que há

muito se tornou insignificante <sup>(28)</sup>. Deste modo, o Estado, enquanto Estado endividado, contribui significativamente para a perpetuação da estratificação social e da desigualdade social daí decorrente, ao mesmo tempo que se submete, bem como à sua atividade, ao controlo por parte dos seus credores, que aparecem sob a forma de «mercados». Este controlo associa-se ao controlo democrático por parte dos cidadãos, podendo sobrepor-se a este ou até mesmo – como se anuncia atualmente, na transição do Estado endividado para o Estado de consolidação – eliminá-lo progressivamente.

## **A política do Estado endividado**

A atual crise fiscal e a transição do Estado fiscal para o Estado endividado abriram uma nova fase na relação entre o capitalismo e a democracia, imprevista nas teorias da democracia tradicionais. A crise pós-2008 fez subir o endividamento das democracias ricas para um nível que não permite aos seus credores confiarem sem reservas que, no futuro, os Estados estarão dispostos e capazes de cumprir as suas obrigações de pagamento. Por conseguinte, os credores esforçam-se, mais do que no passado, por influenciar a política estatal, a fim de assegurarem os seus direitos. Surge, assim, uma segunda classe de titulares de direitos e outorgantes de autoridade no Estado endividado além dos cidadãos, que no Estado fiscal democrático e na teoria tradicional da democracia constituíam o único grupo de referência do Estado moderno.

A ascensão dos credores a uma segunda *constituency* <sup>(29)</sup> do Estado moderno assemelha-se extraordinariamente à entrada dos acionistas ativistas no mundo das grandes empresas capitalistas dos anos 80 e 90, sob o signo da doutrina do *shareholder value* (Rappaport 1986). Naquela altura, os conselhos de administração das sociedades anónimas cotadas na bolsa viram-se confrontados com os «mercados de controlo empresarial». Hoje, os governos dos Estados endividados estão perante os «mercados financeiros» e tanto uns como outros sentem-se obrigados a satisfazer um complexo de interesses adicional, cujas reivindicações aumentaram subitamente devido ao crescimento da sua capacidade de imposição em mercados que se tornaram mais líquidos. A posição dos mercados de capitais na transformação da *corporate governance* assemelha-se à dos mercados de crédito na transformação da democracia. Ambos têm inevitavelmente interesse em diminuir – através da utilização do seu poder de mercado recentemente adquirido, em especial através da possibilidade de saída, vendendo as suas participações – a influência de reivindicações rivais sobre o poder executivo em causa: a influência dos trabalhadores sobre os conselhos de administração, num caso, e a influência dos cidadãos sobre os governos por eles eleitos, no outro. Trata-se, em ambos os casos, de um conflito de distribuição: nas empresas, está em causa a distribuição de lucros pelos acionistas, em vez dos trabalhadores ou da sua retenção para assegurar a gestão, e nos Estados endividados está em causa a obtenção daquilo a que se poderia chamar o *bondholder value* das obrigações do Estado. Tal como o aumento do *shareholder value* exige dos conselhos de administração que estes vençam os seus trabalhadores ou – ainda melhor – os integrem no esforço comum pelo aumento do valor no mercado, assim também a preservação da confiança dos credores exige que os governos convençam ou obriguem os seus cidadãos a diminuir as suas reivindicações ao orçamento do Estado, em prol dos «mercados financeiros».

Gostaria de propor, em seguida, um modelo estilizado do Estado endividado atual como destinatário e

mandatário de dois coletivos constituídos de forma diferente e como um sistema intermediário entre dois submundos em conflito. Estes funcionam segundo lógicas tendencialmente incompatíveis. Contudo, a política estatal tem, apesar disso, de responder, tanto quanto possível, simultaneamente, a ambas: a população (o *povo do Estado*), por um lado, e os «mercados» (o *povo do mercado*), por outro (Figura 2.6) <sup>(30)</sup>.

**Figura 2.6**

Povo do Estado	Povo do mercado
nacional	internacional
cidadãos	investidores
direitos civis	exigências
eleitores	credores
eleições (periódicas)	leilões (permanentes)
opinião pública	taxas de juro
lealdade	«confiança»
serviços de interesse público	serviço da dívida

O povo do Estado está organizado a nível nacional e é constituído por cidadãos ligados a um Estado, perante o qual podem fazer valer os seus direitos cívicos inalienáveis. Estes direitos incluem a possibilidade de, enquanto eleitores, manifestarem a sua vontade em eleições periódicas. Nos períodos entre eleições, os cidadãos influenciam as decisões dos seus representantes constitucionais na medida em que, levantando a sua voz, participam na criação de uma «opinião pública». Em troca desta possibilidade, os cidadãos devem lealdade ao Estado democrático, o que inclui o pagamento de impostos, cuja utilização é deixada, por princípio, à livre decisão das autoridades competentes. A lealdade dos cidadãos pode ser considerada uma contrapartida pelo contributo do Estado para a prestação de serviços de interesse geral, em especial pela garantia de direitos sociais, baseados na democracia.

O Estado democrático governado pelos seus cidadãos e, enquanto *Estado fiscal*, alimentado pelos mesmos, transforma-se no *Estado democrático endividado* mal a sua subsistência deixa de depender exclusivamente das contribuições dos seus cidadãos para passar a depender, em grande parte, também, da confiança dos credores. Ao contrário do povo do Estado do Estado fiscal, o povo do mercado do Estado endividado está integrado a nível transnacional. A única ligação que existe entre os membros do povo do mercado e os Estados nacionais é a dos contratos: estão ligados como investidores e não como cidadãos. Os seus direitos perante o Estado não são públicos, mas sim privados: não se baseiam numa constituição, mas no direito civil. Em vez de direitos civis difusos, passíveis de ser alargados do ponto de vista político, os membros do povo do mercado possuem direitos perante o Estado cuja aplicação pode ser exigida em tribunais cíveis e terminar através do cumprimento do contrato. Enquanto credores, não podem eleger outro governo em vez daquele que não lhes agrada; mas podem vender os seus títulos de

dívida ou não participar nos leilões de novos títulos de dívida. O juro pago por estes títulos, que reflete o risco estimado pelos investidores de não recuperação total ou parcial dos seus investimentos, constitui a «opinião pública» do povo do mercado – e uma vez que esta é expressa de forma quantificada, é muito mais precisa e legível do que a do povo do Estado. O Estado endividado pode esperar lealdade do seu povo, enquanto dever cívico, enquanto no que diz respeito ao povo do mercado tem de procurar conquistar a sua «confiança», pagando devidamente as suas dívidas e provando que poderá e quererá fazê-lo também no futuro.

Para perceber o funcionamento do Estado democrático endividado, temos de começar por nos admirar por, ao que parece, ninguém saber realmente quem são os «mercados» tão importantes para ele. A literatura, pelo menos a das ciências sociais, fala pouco sobre a forma como se chega aos preços que os Estados têm de pagar pelos créditos que lhes foram concedidos. A imprensa diária ou semanal não diz quase nada sobre o assunto <sup>(31)</sup>. O que sabemos é que todos os Estados vendem títulos de dívida várias vezes por ano, muitas vezes para refinar dívidas antigas; isto significa que praticamente está sempre a ocorrer um leilão em qualquer parte do mundo. A teoria económica parece supor como evidente que o mercado de dívidas soberanas é um mercado perfeito e não quer pôr esta suposição em causa. Provavelmente por isso, é quase impossível encontrar dados sobre a estrutura do lado da procura. A facilidade de acesso a estatísticas sobre quotas de mercado e taxas de concentração noutros setores da economia, quer a nível nacional, quer a nível global, torna a referida situação ainda mais surpreendente. Conhecem-se os nomes de alguns grandes fundos ativos no mercado de dívidas soberanas, como a Calpers e a PIMCO <sup>(32)</sup>. Mas não se sabe se, neste caso, tal como acontece noutros mercados, também existe um pequeno grupo de grandes empresas que lidere o mercado e regule os preços. Sabe-se que os ministros das Finanças de muitos Estados procuram contactos com a PIMCO para se aconselhar com o seu presidente do conselho de administração sobre a política orçamental nos seus países <sup>(33)</sup>. Não existe legislação *antitrust* a nível internacional que proíba acordos entre líderes de mercado ou a revelação pública das decisões de compra que estão ou não planeadas; ao contrário do que acontece com as concertações de preços entre fabricantes de cimento ou de roupa interior, se os principais fundos do mundo revelassem, por exemplo, numa teleconferência, que não iriam participar no próximo leilão de títulos de dívida francesa, isso não seria punível <sup>(34)</sup>.

Os Estados democráticos endividados têm de se mover entre as suas duas classes de *stakeholders*, para satisfazer ambas, pelo menos até ao ponto de estas não lhes negarem totalmente a sua lealdade ou a sua confiança, conforme o caso. Ao fazê-lo, têm de estar atentos para não se deixar dominar demasiado por nenhuma das partes, uma vez que isto pode desencadear uma crise na relação com a outra parte. Um Estado democrático endividado só pode satisfazer os seus credores se os seus cidadãos continuarem a colaborar com ele. Se aparecer aos olhos destes como o braço prolongado dos seus credores, existe o perigo de se recusarem a obedecer-lhe. Ao mesmo tempo, um Estado deste tipo só pode afirmar a sua legitimidade perante os seus cidadãos – e, em especial, perante os cidadãos contribuintes que lhe restaram, apesar da internacionalização – se os seus credores estiverem dispostos a financiar e refinar as suas dívidas em condições aceitáveis para ele e para os seus cidadãos. Esta disponibilidade diminuirá ou desaparecerá se um Estado for demasiado ao encontro dos desejos dos seus cidadãos, gastando recursos que poderão faltar-lhe no serviço da dívida. A orientação de um Estado endividado por uma das duas partes é decidida pelo poder relativo das mesmas. Este depende, por seu

lado, da probabilidade e gravidade que a retirada de confiança ou lealdade tenha para o Estado e o seu governo.

O conflito, característico da política do Estado democrático endividado, entre as suas duas comunidades de reivindicações, em luta pelo controlo deste, é um fenómeno novo, ainda em evolução e praticamente por estudar. Há muitos motivos para considerar que o surgimento do capital financeiro como um segundo povo – um povo do mercado, que rivaliza com o povo do Estado – constitui uma nova fase da relação entre o capitalismo e a democracia na qual o capital deixou de influenciar a política apenas indiretamente – através do investimento ou não em economias nacionais –, e passou a influenciá-la diretamente – através do financiamento ou não do próprio Estado. A investigação crítica da democracia dos anos 60 e 70 analisou a forma como os Estados democráticos do período pós-guerra conseguiram garantir, melhor ou pior, a sua legitimidade democrática, apesar da posição realmente de exceção dos seus cidadãos que dispunham de meios de produção e de investimento. O retrocesso, rápido e fortemente dominado por uma classe política, da organização e participação democrática no processo de liberalização, assim como a restrição crescente do espaço político de manobra ao longo da sequência de crises das quatro últimas décadas poderiam significar que não é fácil conseguir algo semelhante após a transição do Estado fiscal para o Estado endividado.

Gostaria de resumir algumas observações estilizadas sobre a política do Estado endividado e sobre as constelações de interesses atuantes no mesmo, embora estas não representem, atualmente, senão impressões com base na leitura de jornais, dada a quase inexistência de investigação nesta matéria.

1. O aumento do endividamento a longo prazo das democracias ricas começou, já há algum tempo, a reduzir a sua soberania *de facto*, submetendo cada vez mais a política dos governos à disciplina dos mercados financeiros. Em abril de 2000, Rolf Breuer, chefe do Deutsche Bank à altura, já havia escrito um artigo muito notado no semanário *Die Zeit* no qual afirmava que a política do século XXI teria de «ser formulada, mais do que nunca, tendo também em conta os mercados financeiros»: «Se quisermos, os mercados financeiros assumiram um papel de vigilância importante, quase como um ‘quinto poder’, juntamente com os meios de comunicação social». Segundo ele, esta situação não seria necessariamente de lamentar: «Talvez não fosse assim tão mau a política do século XXI andar a reboque dos mercados financeiros». Afinal

«foi a política [...] que contribuiu para restrições a ações que ela própria, por vezes, considera dolorosas. Os governos e os parlamentos utilizaram excessivamente o instrumento do endividamento do Estado. Isto implica – como no caso de outros devedores – a obrigação de prestar contas aos credores. Quanto maior for a dívida pública, tanto mais os Estados estão expostos ao julgamento dos mercados financeiros. Portanto, se hoje os governos e parlamentos se sentem obrigados a ter mais em conta as necessidades e preferências dos mercados financeiros internacionais, esta situação também se deve aos erros no passado.» <sup>(35)</sup>

Poucos anos mais tarde, foi possível referir os mesmos factos de forma muito mais crua. Em setembro de 2007, Alan Greenspan, presidente do banco central americano à altura, deu uma entrevista ao jornal *Tages-Anzeiger*, de Zurique (19.9.2007), na qual respondeu da seguinte maneira, quando lhe perguntaram qual dos candidatos à presidência dos Estados Unidos apoiava:

«Temos a sorte de, graças à globalização, as decisões políticas nos EUA terem sido substituídas em grande parte pela economia de mercado mundial. À exceção do tema da segurança nacional, quase não importa quem será o próximo presidente. O mundo é governado pelas forças de mercado.» (36)

A restrição à soberania dos Estados nacionais por parte das «forças de mercado» equivale a uma restrição da liberdade de decisão democrática dos seus povos e ao aumento correspondente do poder do povo do mercado, cada vez mais imprescindível para o seu financiamento. A democracia a nível nacional pressupõe a soberania dos Estados nacionais; contudo, os Estados endividados, dependentes dos mercados financeiros, dispõem cada vez menos desta soberania. A vantagem organizacional dos mercados financeiros integrados a nível global em relação a sociedades organizadas ao nível de Estados nacionais, bem como relativamente ao poder político daí resultante, tornou-se dramaticamente evidente pela primeira vez quando, em setembro de 1992, o empresário financeiro George Soros conseguiu juntar dinheiro suficiente para ser bem sucedido num ataque especulativo ao Bank of England, rebentando, assim, com o Sistema Monetário Europeu de então. O lucro que obteve nessa operação terá ascendido a cerca de mil milhões de dólares.

2. O objetivo principal dos credores dos Estados no conflito com os seus cidadãos tem de consistir em garantir que, em caso de crise, é dada prioridade aos seus direitos sobre os direitos do povo do Estado – prioridade do serviço da dívida em relação à prestação de serviços de interesse geral. A melhor maneira de o conseguir consiste na criação de instrumentos – de preferência, consagrados na constituição –, como o «travão ao endividamento», que restringem a soberania dos eleitores e dos futuros governos no que diz respeito às finanças públicas. A criação de instrumentos deste tipo pode ser forçada através de prémios de risco de obrigações mais elevados, ou premiada, baixando estes prémios de risco. Em princípio, está em causa um problema central do direito das insolvências, projetado para a política financeira estatal: que direitos têm prioridade em caso de falência? Na perspetiva dos credores, é preciso garantir que o *haircut* necessário não se realize à sua custa, mas sim à custa dos pensionistas e beneficiários de seguros de saúde – portanto, que os Estados exerçam a sua soberania apenas em relação aos povos do Estado e não do mercado. Se nos lembrarmos dos debates dos últimos anos, constataremos que este princípio já se tornou algo óbvio: tornou-se um lugar-comum em todo o espectro político afirmar que é necessário evitar a todo o custo uma «inquietação dos mercados» – dos *rentistas* – (37), assim como que é possível tolerar uma possível inquietação dos *pensionistas* em nome do bem comum.

3. Ao lutar pela «confiança dos mercados», os Estados endividados têm de tornar credível que se esforçam por estar sempre em posição de cumprir as suas obrigações em termos de direitos civis, assim como as suas obrigações contratuais. Em tempos de crise, a melhor forma de conseguir esta criação de confiança consiste na imposição de medidas de austeridade contra a própria população, de preferência envolvendo a oposição e criando instrumentos que limitam as despesas, com garantias permanentes. É que enquanto os eleitores tiverem a possibilidade de provocar a substituição de um governo que serve os interesses do mercado de capitais, o povo do mercado não pode ter a certeza absoluta de que os seus interesses sejam totalmente salvaguardados. A existência de uma oposição com ideias menos compatíveis com o mercado de capitais e potencialmente capaz de governar já é suficiente para perder a confiança num Estado e, assim, perder dinheiro. Por isso, o melhor Estado endividado é um Estado com uma grande

coligação, pelo menos na política financeira e fiscal, assim como com técnicas comprovadas na exclusão de posições divergentes da casa comum da constituição nacional. A República Federal da Alemanha já está a aproximar-se muito desta situação.

4. O facto de os cortes excessivos na despesa para o povo do Estado poderem prejudicar o crescimento da economia nacional constitui um problema grave para «os mercados». O crescimento reduz a taxa de endividamento e facilita o serviço da dívida aos Estados (<sup>38</sup>); pelo contrário, a estagnação, se não mesmo a recessão da economia, aumenta a probabilidade de incumprimento. A tarefa de conciliar a austeridade com o crescimento assemelha-se à quadratura do círculo; ninguém sabe realmente como resolvê-la (<sup>39</sup>). Esta questão também está na base da polémica infinita entre diversas escolas de economia relativa ao caminho correto para resolver a crise financeira do Estado. Enquanto uns apostam no lado da oferta, isto é, na redução dos impostos e em cortes nas atividades do Estado, com o objetivo de reanimar a economia privada, outros exigem um reforço da procura pública e privada como condição prévia para novos investimentos na economia real.

5. Há outras complicações que resultam do facto de uma parte cada vez maior do povo do mercado também pertencer a um povo do Estado, enquanto cidadãos normais, e os seus interesses não abrangerem apenas o serviço seguro da dívida pública, mas também – e, possivelmente, ainda mais – a prestação regular de serviços de interesse geral. Este grupo cresceu bastante nos últimos anos, devido à privatização de partes da segurança social, por exemplo, na forma de pensões complementares, assim como devido ao aumento das poupanças da classe média. A questão que se coloca a este grupo é a de saber o que lhe seria mais prejudicial: um incumprimento do Estado em relação «aos mercados», que reduziria as poupanças investidas, ou um corte de prestações sociais, para impedir este incumprimento. Em termos políticos, este grupo poderia ser conquistado tanto para uma política de austeridade, protetora do seu capital, como para uma política de recusa da austeridade, protetora do Estado social. Em termos sociológicos, este grupo poderia ser considerado um novo tipo de grupo intermédio sob pressão de interesses contraditórios.

6. Sabemos pouco sobre as relações de poder entre os povos dos Estados e o povo do mercado e sobre a forma como estas relações influenciam a negociação, em curso, dos *terms of trade* em vigor entre eles. O poder dos investidores alimenta-se acima de tudo do avanço da sua integração internacional e da existência de mercados globais eficientes; ambas permitem uma mudança rápida de investimentos, quando perdem a «confiança». Além disso, as agências de notação de risco podem ajudá-los eventualmente a coordenar-se e a exercer, enquanto povo do mercado («os mercados»), uma pressão conjunta sobre os Estados cujos cidadãos ou governos não querem satisfazer os seus desejos. Por outro lado, os proprietários dos recursos monetários parecem necessitar da possibilidade de investir pelo menos uma parte do seu capital em títulos de dívida soberana, para proteger as suas carteiras. Os Estados também podem obrigar «os mercados» a investir em títulos de dívida soberana recorrendo a medidas de regulamentação, por exemplo, aumentando o nível de provisionamento de riscos prescrito na lei para os bancos e as seguradoras (<sup>40</sup>). Além disso, em princípio, podem «restruturar» as suas dívidas segundo os seus próprios critérios, uma vez que, enquanto devedores «soberanos», continuam a não estar sujeitos a qualquer regime de insolvência (<sup>41</sup>). Eles podem impor uma redução da dívida aos seus credores e, em caso extremo, chegar mesmo a suspender completamente o serviço da dívida. Na realidade, este é o pesadelo recorrente dos credores (<sup>42</sup>). No entanto, como a cessação de pagamentos prejudicaria a futura

solvabilidade de um Estado, os Estados só recorrem a este meio quando não têm alternativa. Contudo, em princípio, o desendividamento unilateral constitui uma arma perigosa dos Estados devedores para defender os direitos dos seus cidadãos à prestação pública de serviços de interesse geral. Enquanto existir esta arma e enquanto a possibilidade da sua utilização representar uma ameaça credível, os credores de um Estado endividado podem ter razões para ser comedidos na defesa dos seus interesses (43105).

7. «Os mercados» podem servir-se da «comunidade dos Estados» e das suas organizações para garantir os seus direitos em relação aos Estados endividados. Para tal, podem aproveitar a vantagem que possuem, em termos organizacionais, em comparação com o sistema estatal integrado em mercados globais, mas ainda baseado em nações. Em mercados financeiros com interligações a nível internacional, o colapso de um Estado endividado tem diversos efeitos externos sobre os outros Estados, efeitos esses de tipo e dimensão imprevisíveis. Por exemplo, as instituições financeiras estrangeiras podem ser de tal forma afetadas que necessitem de ser resgatadas pelos «seus» governos, com elevados custos orçamentais (44). Além disso, as partes privatizadas dos regimes de pensões da população podem sofrer um colapso ou a confiança dos «mercados» em títulos da dívida soberana pode ser prejudicada, o que faria subir as taxas de juro que os outros Estados têm de pagar para refinarçar as suas dívidas. Por isso, um Estado em risco ficará exposto à pressão dos outros Estados e das organizações internacionais para cumprir as suas obrigações perante os seus credores, mesmo que seja à custa do não-cumprimento das suas obrigações perante os seus cidadãos. Ao mesmo tempo, os outros Estados também podem sentir-se pressionados a ajudar o Estado afetado, em nome da «solidariedade internacional», para impedir uma situação de incumprimento do pagamento, através de créditos e transferências. É óbvio que, em princípio, os Estados também poderiam fazer uma aliança contra os mercados, recusando-se, por exemplo, conjuntamente a cumprir as exigências de austeridade. Colocam-se no entanto aqui problemas clássicos de ação coletiva que resultam, entre outras coisas, da existência de interesses e condições de partida diferentes nos países envolvidos. Por exemplo, é pouco provável que um país como a Grã-Bretanha, que depende como nenhum outro da saúde económica do seu setor financeiro, pudesse aderir a um acordo de vários Estados para exigir uma redução da dívida aos «mercados financeiros», a não ser que recebesse compensações de outros Estados.

## **Política de endividamento como diplomacia financeira internacional**

A política do Estado moderno endividado está a tornar-se simultaneamente complicada e esquiva ao controlo democrático, uma vez que se concretiza, em grande parte, como política internacional – na forma de diplomacia financeira internacional –, sobretudo na Europa. O conflito de distribuição entre os povos dos Estados e o povo do mercado – ele próprio uma versão resultante do conflito de distribuição entre dependentes do salário e dependentes do lucro – é projetado para um novo nível, no qual aparece de tal maneira distorcido que se torna irreconhecível, ao mesmo tempo que se apresenta como mais um palco ideal para representações da pós-democracia. O público dos Estados nacionais europeus há anos que assiste, estupefacto, a um espetáculo confuso, com viragens surpreendentes, e que não fica nada atrás das bizarras da história da pequena Alice no País das Maravilhas.

Porém, o que está em causa na política de endividamento é muito mais sério. O facto de a *governance* internacional ter sido encarregada da supervisão e regulação orçamental de governos nacionais ameaça fazer com que o conflito entre o capitalismo e a democracia seja decidido durante muito tempo, se não para sempre, a favor do primeiro, dada a expropriação dos meios políticos de produção dos povos dos Estados. Quando os planos aprovados em 2012, relativos à reorganização do sistema estatal europeu através de um «pacto orçamental», tiverem sido implementados, os Estados nacionais e as suas políticas ficarão vinculados – por pressão dos mercados financeiros e das organizações internacionais – a respeitar os princípios da justiça de mercado do ponto de vista do direito internacional e constitucional. Além disso, ficarão privados, em grande parte, da possibilidade de a modificar em nome da justiça social (45). Nessa altura, a liberalização do capitalismo moderno, com uma imunização duradoira dos seus mercados contra intervenções políticas discricionárias, alcançará o seu objetivo.

A internacionalização da crise orçamental e da política de endividamento esconde os agentes políticos e económicos do capitalismo democrático sob a estrutura de um mundo de nações com interesses comuns, divergentes e contraditórios. Os Estados parecem equipas de futebol num torneio pelos lugares de topo num *ranking* de desempenho económico, competitividade, grau de corrupção, clientelismo político e critérios semelhantes (46), ao mesmo tempo que, nas suas relações uns com os outros, são transformados em titulares de direitos e deveres coletivos, por exemplo no que diz respeito ao direito a apoio solidário no caso de emergência. A consequência é uma reformulação nacionalista e surpreendentemente popular da política de endividamento, com um elevado potencial demagógico, assim como uma rápida renacionalização e uma moralização nacionalista do discurso político internacional, ao mesmo tempo que o respeito pelo direito à soberania estatal fica a depender do bom comportamento de um país em relação aos mercados financeiros globais e às organizações internacionais ou do cumprimento das regras de comportamento que estes estabeleceram.

A retórica da política internacional em matéria de endividamento apresenta as nações de conceção monista como agentes morais completos, com uma responsabilidade coletiva. As relações de classe e de poder a nível interno são ignoradas, o que permite distinções discursivas entre nações que «têm a sua casa em ordem» e as que «não fizeram os seus trabalhos de casa» e, por isso, não se podem queixar quando são sujeitas a «medidas enérgicas». Os países «preguiçosos» têm de merecer a solidariedade dos países honestos, reformando-se segundo o exemplo destes ou, pelo menos, tentando fazê-lo tanto quanto possível. Pelo contrário, os países em dificuldades esperam que os seus vizinhos com mais sorte e, por isso, mais bem colocados, lhes prestem ajuda solidária, por obrigação moral; se não o fazem ou se não o fazem na dimensão desejada, são considerados como coletivamente arrogantes e insensíveis. O livro da autoria de Thilo Sarrazin, publicado na Alemanha e intitulado *Europa braucht den Euro nicht* [A Europa não precisa do euro] (2012) e a apresentação da chanceler alemã como discípula espiritual de Adolf Hitler na imprensa diária em países como a Itália e a Grécia constituem exemplos paradigmáticos destes estereótipos nacionalistas (47).

Numa perspetiva político-económica, a política internacional em matéria de endividamento aparece, pelo contrário, como cooperação entre governos nacionais para proteger os investidores financeiros de prejuízos, com o objetivo geral de manter baixos os prémios de risco sobre os empréstimos contraídos pelos Estados e de se proteger contra o risco de ter de indemnizar os «seus próprios» bancos nacionais pelas perdas ou de ter de os salvar do colapso. Assim, os Estados protegem os seus próprios cidadãos

mais abastados que investiram as suas poupanças em títulos de dívida soberana e em instrumentos financeiros semelhantes. Os «mercados», tal como os governos, esforçam-se a todo o custo por impedir que os Estados endividados em perigo utilizem a sua soberania e cessem os seus pagamentos. A prioridade máxima da comunidade internacional dos Estados endividados consiste no serviço tão completo quanto possível da dívida contraída por todos os seus membros, mesmos os mais fracos.

Faz parte do conflito entre os povos dos Estados e o povo do mercado os cidadãos dos países nos quais os mercados financeiros ainda confiam serem exortados pelos seus governos e os dos outros países, assim como pelas organizações internacionais e pelos próprios investidores financeiros, a serem «solidários» com países ameaçados de insolvência <sup>(48)</sup>. Como não se trata de salvar países, mas sim as carteiras dos seus credores, estabilizando, assim, o mercado global de títulos da dívida soberana, não importa se o rendimento *per capita* de um país doador é ou não inferior ao do país beneficiário <sup>(49)</sup>. Por isso mesmo, não há qualquer contradição no facto de o apoio prestado nem sequer chegar ao país em causa, mas ir diretamente para os seus credores estrangeiros <sup>(50)</sup>. No entanto, os países «resgatados» por outros países, apesar ou precisamente por causa disso, têm de exigir aos seus cidadãos cortes profundos no seu nível de vida, para garantir a confiança dos mercados financeiros a longo prazo, mas também para acalmar os cidadãos dos Estados doadores, que têm igualmente de aceitar cortes nos seus orçamentos públicos e nas prestações sociais para financiar a solidariedade da comunidade dos Estados com os «mercados» <sup>(51)</sup>. Consegue-se, assim, que ambos os lados, tanto «doadores» como «beneficiários», encarem o tributo que têm de pagar aos mercados financeiros como uma chantagem recíproca de países ou populações com um grau de «riqueza» diferente ou dignos de uma riqueza diferente.

A solidariedade internacional, que na prática resulta numa punição, através de uma política internacional de austeridade imposta de fora e de cima, atribui aos cidadãos de um Estado insolvente responsabilidade total pelos seus governos anteriores. Isto é justificado com o argumento de que os cidadãos elegeram democraticamente estes governos. Portanto, a democracia serve para criar uma identidade entre cidadãos e governo, entre o povo eleitor enquanto parte principal e o governo enquanto agente, suficientemente profunda para poder exigir dos cidadãos que paguem do próprio bolso os empréstimos contraídos em seu nome – independentemente de quem elegeram e independentemente do facto de terem ou não recebido algo do dinheiro emprestado. É-lhes também negada, enquanto cidadãos de um Estado, uma opção que lhes seria facilmente acessível se, enquanto cidadãos, fossem agentes económicos, isto é, a possibilidade de exigirem uma restrição da penhora, por exemplo, baseando-se na Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Enquanto o discurso público neonacionalista considera que a causa do sobreendividamento nacional está no facto de os cidadãos de um país terem construído uma vida cómoda para si à custa dos cidadãos de outros países (o que justifica, então, a imposição da solidariedade como castigo), na realidade, os Estados endividados contraíram dívidas para substituir impostos que não conseguiram ou – no interesse da paz social – não quiseram ou puderam cobrar aos seus cidadãos, sobretudo aos cidadãos mais ricos. Isto transforma a ajuda internacional a um Estado endividado em solidariedade, não só com os seus credores, mas também com a sua classe alta pouco tributada, aliás – no neoliberalismo –, cada vez menos tributada; em última análise, a solidariedade subvenciona uma distribuição incorreta dos rendimentos, também porque poupa os cidadãos do Estado apoiado ao esforço de se organizarem politicamente em prol da correção da mesma, assumindo os conflitos e riscos que lhes estão associados. De resto, a

situação atual em que os «que ganham mais» podem fugir às suas obrigações fiscais mais facilmente do que nunca, podendo, assim, obrigar os seus países natais a contrair dívidas, é uma consequência da liberalização dos mercados de capitais nas últimas décadas. Países como os EUA, a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha beneficiaram muitíssimo da fuga de capitais de países com uma tributação leve e uma distribuição desigual dos rendimentos, em especial os seus cidadãos mais ricos, nomeadamente, na forma de aumentos dos preços de imóveis de luxo. Os cidadãos dos Estados cujos governos concederam liberdade de circulação ao capital – sob o aplauso dos «mercados financeiros» – ou que foram obrigados a fazê-lo, sob pressão da «comunidade internacional» – estão hoje a receber a conta de tudo isto.

No mundo às avessas de uma diplomacia financeira e fiscal entre os Estados inserida nos mercados financeiros internacionais, a entrega da soberania nacional a instituições e a ajudas internacionais, assim como a regulamentação transfronteiriça tornam-se instrumentos não só para garantir depósitos e para cobrar dívidas em nome dos investidores financeiros, como também instrumentos de desdemocratização do capitalismo, através da proteção dos «mercados» contra intervenções políticas em nome de uma justiça social que corrige o mercado. A soberania nacional – um pressuposto central da democracia nacional – é deslegitimada como oportunidade para fazer dívidas à custa de outros países, muitas vezes com aprovação dos povos dos Estados obrigados à cobertura comunitarizada das dívidas, e abolida em prol de agências de disciplina, surdas à democracia – não só nos Estados sobreendividados, mas, em geral, invocando-se valores como a solidariedade internacional e a superação pacífica do nacionalismo, através da integração supranacional.

-

<sup>1)</sup> Para a «inflação das reivindicações do sistema económico», ver Becker (2009). Entretanto, há prateleiras inteiras de livros sobre o banco Goldman Sachs. Para um artigo baseado numa boa investigação jornalísticas consultar Taibbi, *The Great American Bubble Machine* (2009). Ver também Streeck (2012b).

<sup>2)</sup> Este processo começou no tempo de Richard Nixon na forma dos esforços do governo norte-americano para convencer países como a Arábia Saudita a aplicar nos Estados Unidos os excedentes dos seus negócios do petróleo (Spiro 1999).

<sup>3)</sup> A França foi o único país que registou uma evolução diferente. O coeficiente de Gini baixou ligeiramente entre 1985 e 1995, mantendo-se, depois, num nível ligeiríssimamente mais elevado. Porém, é de esperar que as «reformas» em preparação, resultantes da pressão dos «mercados», levem, em breve, a uma normalização da situação também em França, independentemente da origem partidária do presidente e do governo.

<sup>4)</sup> Hacker e Pierson (2010; 2011) apresentam dados um pouco mais antigos, mas igualmente espantosos.

<sup>5)</sup> Ver os dados em Streeck (1997). O caso do presidente do conselho de administração da Volkswagen, Martin Winterkorn, que em 2011 conseguiu a aprovação de um salário para si próprio de 18,3 milhões de euros, mostra que a Alemanha está no bom caminho para se juntar aos Estados Unidos.

<sup>6)</sup> Para uma apresentação jornalística deste contexto ver Schlieben (2012).

<sup>7)</sup> Seymour Martin Lipset (1963 [1960]) foi um destacado representante desta posição, estreitamente associada à teoria da «modernização». O Chile depois de Allende, assim como a China a partir de Deng Xiaoping são exemplos atuais que provam o contrário.

<sup>8)</sup> A teoria económica ensinada nas universidades é extraordinariamente eficaz, a nível individual, na proteção deste efeito na maioria dos seus adeptos. «A economia», com a sua exigência de «aulas da economia» nas escolas, visa o mesmo: uma reeducação moral passível de ser examinada e premiada com notas, encenada como uma iniciação a uma teoria positiva, «sem valores». Ver também a reportagem no *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 9 de agosto de 2012 sobre uma palestra intitulada «Os mercados são fabulosos», proferida por Ben Bernanke, o chefe do Banco Central americano, perante um grupo de professores selecionados.

<sup>9)</sup> «No caso da justiça social, estamos pura e simplesmente perante uma superstição quase religiosa que deveríamos deixar respeitosamente

em paz enquanto fizer felizes os seus adeptos, mas que temos de combater quando transformada em pretexto para pressionar outras pessoas. E, hoje, a fé dominante na justiça social representa, provavelmente, a ameaça mais grave à maioria dos outros valores de uma civilização livre» (Hayek 1981, 98).

(10) «Pelo contrário, o conceito de racionalidade material é completamente equívoco. Significa apenas este conjunto de coisas: que a consideração não se satisfaz com o facto inequívoco (relativamente) e puramente formal de que se proceda e calcule de modo ‘racional’ com os meios exequíveis tecnicamente mais adequados, mas que se colocam exigências éticas, políticas, utilitaristas, hedonistas, estamentais, igualitárias ou de qualquer outro tipo e que dessa forma se medem as consequências da gestão económica, ainda que tal seja plenamente racional do ponto de vista formal, quer dizer, calculável com vista a valores ou fins materiais. Os pontos de vista valorativos, neste sentido racionais, em princípio, são ilimitados; e, entre eles, os comunistas e socialistas, de modo algum, congruentes entre si e sempre éticos e igualitários de alguma forma, constituem apenas, evidentemente, um grupo entre os muitos possíveis.» (Weber 1956, 60).

(11) A correção política da justiça de mercado pela justiça social, para assegurar a coesão social, tem precursores interessantes. A doutrina jurídica inglesa na Idade Média distinguia entre *justice* e *equity*. A produção da *justice* cabia aos tribunais da *common law*. Contudo, as suas sentenças, embora fossem inatacáveis do ponto de vista formal, podiam entrar em contradição com conceções materiais de justiça. Nesses casos, os afetados podiam apelar ao *court of equity*, sediado na chancelaria da corte real, e anular ou alterar as sentenças dos tribunais da *common law*. Os defensores da *common law* consideraram sistematicamente incorretas estas intervenções, até a *law of equity*, séculos mais tarde, ter sido integrada na *common law* (Illmer 2009). O Estado social desempenha, hoje, o papel de um *court of equity* em relação ao regime contratual do mercado livre ou fê-lo no período pós-guerra, quando se aspirava à desmercantilização.

(12) Para os adeptos da mundivisão *public choice*, isto é praticamente óbvio, uma vez que é correto do ponto de vista axiomático.

(13) O Japão havia registado uma tendência de aumento a um nível muito baixo, nos últimos anos. Na Grã-Bretanha também se registou um aumento pouco significativo da carga fiscal com o governo trabalhista; no entanto, o país está atualmente a fazer um grande esforço para inverter esta tendência. Quanto à União Monetária Europeia, nos anos posteriores a 2000, até à crise, verificou-se a existência de uma relação entre a maior abertura a investimentos estrangeiros diretos e o retrocesso da tributação, tanto dos rendimentos do capital como do trabalho, estes últimos em consequência do decréscimo dos salários no escalão mais baixo do mercado de trabalho. Os limites ao défice consagrados no Pacto de Estabilidade levaram a uma redução das despesas públicas (Rademacher 2012).

(14) Hacker e Pierson (2011) apresentam pormenorizadamente o contributo das sucessivas reduções dos impostos, nos anos 90 e na primeira década deste milénio, para a estruturação da economia americana *winner take all*, incluindo no que diz respeito a um endividamento público crescente.

(15) A situação alemã é comparável, na medida em que sem a reforma fiscal levada a cabo pelo governo de Schröder, os orçamentos públicos antes de 2008 teriam sido equilibrados. Foi a esta reforma que o recém-nomeado ministro das Finanças da grande coligação, liderada por Angela Merkel (2005-2009), se referiu num discurso proferido na Câmara da Indústria e do Comércio, em Frankfurt, em janeiro de 2006, no qual elogiou o anterior governo social-democrata e dos Verdes por ter implementado «a reforma fiscal mais abrangente na história do nosso país» (Steinbrück 2006). Segundo ele, no início do ano 2005 as taxas dos impostos sobre os rendimentos na Alemanha eram as mais baixas de sempre e a carga fiscal da economia alemã situava-se muito abaixo da média a longo prazo. O ministro das Finanças de então é hoje (2013) candidato [derrotado] do Partido Social-Democrata Alemão (SPD) ao cargo de chanceler [Peer Steinbrück].

(16) Há diversas classificações semelhantes da despesa pública. O’Connor (1973), por exemplo, distingue entre *social capital expenditures*, subdivididas, por seu lado, em *social investment* e *social consumption*, e *social expenses of production*, assim como entre duas funções das despesas públicas: legitimação e acumulação.

(17) A necessidade destas prestações, assim como das de quaisquer outras medidas de justiça social, pode ser contestada discursivamente e tem de ser negociada a nível político. Em princípio, uma sociedade poderia chegar à conclusão neoliberal de que o apoio àqueles que não trabalham é injusto em relação àqueles que trabalham, poupando, assim, muito dinheiro público. No entanto, considera-se também que a política social «compensa», porque e na medida em que mantém a capacidade de trabalho e a «boa vontade» dos dependentes do salário. Nesse caso, esta política deixaria de ser curativa ou até «desmercantilizante» e «consumidora», passando a ser investidora. Existem circunstâncias sociais e culturais, como o são cada vez mais aquelas em que vivemos, nas quais só seria possível justificar a política social deste modo.

(18) A política social é investidora quando garante a disponibilidade dos trabalhadores dependentes para continuarem a trabalhar como trabalhadores dependentes, comportando-se de acordo com as expectativas associadas a esta situação. O capitalismo não pode funcionar se os trabalhadores se comportarem como é permitido aos empregadores, aliás, como é praticamente esperado destes, isto é, maximizando de forma incondicional e radical as vantagens. (A expectativa de modéstia em termos de política de distribuição contraria o modelo do *homo economicus* e só pode ser conciliada com esta através de uma afirmação com validade axiomática na economia do trabalho, a saber, que os trabalhadores são «adversos ao risco».) Sem moderação salarial enquanto contrapartida para a segurança de um salário fixo, surgiria,

necessariamente, uma rutura na relação entre empregadores e trabalhadores. Nos anos 70, a moderação salarial foi conseguida através de um contrato tripartido entre o Estado, os empregadores e os sindicatos (Schmitter e Lehbruch 1979), sendo que os Estados concediam, muitas vezes, aumentos das reformas e pensões como contrapartida para a moderação salarial por parte dos sindicatos. Estes só tinham de ser pagos mais tarde, mas, nessa altura, eram pagos dos cofres públicos. Portanto, uma boa parte das despesas sociais que tiveram de ser assumidas nos anos 80 e nos anos seguintes, na realidade era uma recompensa, assumida pelo Estado, para aliviar os encargos suportados pelos empregadores, o que explica por que razão foi tão difícil convencer os sindicatos e os trabalhadores a não insistirem nestas despesas.

(19) «Além disso, tendo em conta a experiência histórica dos povos civilizados progressivos, portanto, fazendo comparações temporais, assim como dos Estados e das economias a vários níveis de desenvolvimento [...], é possível deduzir a existência de uma determinada tendência de evolução ou uma ‘lei’ da evolução das atividades do Estado dos povos civilizados: a lei do alargamento das atividades ‘públicas’ ou do Estado entre os povos civilizados» (Wagner 1892, 883 ss.; ver também 892-908).

(20) «O empreendedorismo privado perderá pouco a pouco o seu sentido social, em consequência do desenvolvimento da economia e do alargamento do círculo de simpatia social que este traz consigo. Isto já se anunciava e estava implicado na direção tomada pelas tendências da segunda metade do século XIX, cuja última aberração talvez tenha sido tudo aquilo que culminou na Guerra Mundial. A sociedade cresce para além do empreendedorismo privado e do Estado fiscal – não por causa, mas apesar da guerra: isto também é certo.» (Schumpeter 1953 [1918], 57s.)

(21) «Normalmente, uma dívida pública crescente não provoca um agravamento da crise orçamental, mas também não a atenua. As dívidas do Estado e dos municípios desaparecem, em parte, por si sós [...]. As dívidas do Estado federal (americano; Wolfgang Streeck), quando o desempenho económico real ficou aquém do desempenho possível, aumentando o volume de crédito e o nível da procura agregada, da produção, do emprego e das receitas e, portanto, das receitas fiscais, financiaram-se, em parte, a si próprias» (O’Connor 1973, 179s.). Este texto foi escrito em 1973, quando o keynesianismo ainda estava vivo e o nível da dívida pública dos Estados Unidos ainda era baixo (42,6 % do PIB, em comparação com 89,6 %, no ano de 2010).

(22) Descreverei nos capítulos seguintes esta desconexão como uma passagem de uma economia política keynesiana para uma economia política hayekiana.

(23) Na Alemanha, o debate sobre o agravamento dos escalões máximos de imposto sobre o rendimento, o aumento do imposto sucessório e as diversas formas de imposto sobre o património só começou no verão de 2012, após as eleições presidenciais em França e por pressão do Partido da Esquerda [*Linkspartei*]. Como exemplo, ver Bach (2012). No entanto, não existia nem existe uma perspetiva realista de aumento de impostos para os mais abastados.

(24) Utilizo este conceito em analogia com o de «salário de reserva», que, na economia do mercado de trabalho, designa o salário abaixo do qual um trabalhador não está disposto a aceitar um emprego. O lucro de reserva é, portanto, a taxa de lucro mínima com a qual um empresário quer poder contar quando decide investir o seu dinheiro.

(25) Não faltam exemplos grotescos disto mesmo. A Constituição grega, por exemplo, inclui uma disposição que concede isenção de impostos aos armadores, portanto, a famílias como os Onassis e os Niarchos. A isenção de impostos para armadores foi inserida na Constituição adotada imediatamente após o golpe da junta militar, em 1967. Em 1972, os armadores gregos elegeram o ditador Papadopoulos para presidente vitalício da associação de armadores, em sinal de reconhecimento. Sobre a situação atual dos armadores gregos, que possuem cerca de 15% da frota comercial a nível mundial, ver «Insecurity Touches the Tycoons of Greece», na edição de *The New York Times* de 24 de maio de 2012. O jornal refere que as tentativas de acabar com a isenção de impostos para os armadores apenas levariam à deslocalização do seu património e dos seus negócios para o estrangeiro. Não seria possível determinar o valor do património das famílias gregas ricas, «because much of the money exists offshore, secreted away in Swiss bank accounts or invested in real estate in London and Monaco» («porque uma grande parte do dinheiro está em *offshores*, protegido em contas em bancos suíços ou investido em imóveis em Londres e no Mónaco»). É também por causa disso e por causa das suas elevadas participações em bancos gregos que os «oligarcas» gregos têm todas as razões para querer manter-se na União Monetária. Em vez de pagar impostos, algumas famílias ricas criam fundações com fins filantrópicas, segundo o modelo americano. Outras teriam ainda «bolstered their already tight security forces by hiring more bodyguards» («reforçado as suas forças de segurança, já de si apertadas, contratando mais guarda-costas»). O artigo publicado no *The Guardian*, em 13 de junho de 2012, e intitulado «Greece’s super-rich maintain lavish lifestyles and low profiles» traz uma descrição semelhante. Mesmo as pessoas bem intencionadas deveriam perguntar-se por que razão faltam quase por completo reportagens deste tipo na imprensa alemã.

(26) Cf., por exemplo, o seu artigo no *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de 5 de junho de 2010, intitulado «Das Janusgesicht der Staatsschulden».

(27) A existência de impostos mais elevados para evitar a dívida pública também tornaria obsoleta a retórica bacoca da consolidação, segundo a qual «nós» não podemos viver à custa dos «nossos filhos», quando, na realidade, o problema está no facto de «aqueles que ganham melhor» viverem à custa da comunidade, dispensando-se, em grande parte, de uma participação nas despesas gerais resultantes da preservação das

suas coutadas. De resto, a existência de um salário mínimo adequado para os serviços privados também contribuiria para a redução da taxa de poupança da classe média e, por conseguinte, para a eliminação da sua «situação de emergência em termos de investimento», o que – tal como podemos ler na obra de Keynes – promoveria, simultaneamente, o consumo e o crescimento.

(28) Sobre o imposto sucessório, ver os trabalhos de Jens Beckert (entre outros, 2004).

(29) A tradução portuguesa da palavra inglesa (extremamente adequada) *constituency* é «círculo eleitoral». No entanto, esta tradução não abrange senão uma pequena parte do conteúdo semântico. *The New Shorter Oxford* define *constituency* como «a body of customers, supporters, etc.». Recorrendo a Hegel, talvez se pudesse designar a *constituency* de um Estado como a sua «raiz moral»; o Estado endividado teria, então, duas raízes (*N. T.*).

(30) O modelo evoca a descrição de associações de interesses enquanto sistemas sociais que têm de sobreviver simultaneamente em dois submundos com lógicas de ação diferentes: o submundo da base dos seus membros, regida pela «lógica dos membros», e o submundo do sistema das instituições políticas, com a sua «lógica de influência». O que está em causa, tanto num caso como no outro, é que uma organização precisa de mobilizar recursos de dois submundos com expectativas contraditórias em relação ao seu comportamento (Schmitter e Streeck 1999).

(31) A grande volatilidade dos prémios de risco das dívidas soberanas afigura-se surpreendente e necessitaria de uma explicação, uma vez que, a curto prazo, os dados fundamentais são os mesmos. É igualmente incompreensível por que razão países com uma taxa de endividamento elevada, como, por exemplo, a Bélgica, o Japão e os EUA, podem endividar-se em condições relativamente favoráveis, enquanto um país como a Espanha, cuja taxa de endividamento é relativamente baixa, tem de pagar juros elevados para obter crédito.

(32) PIMCO é o acrónimo de Pacific Investment Management Company. É possível que a empresa seja a maior gestora de fundos de investimento no mundo, especializada em títulos da dívida pública. Só o fundo de retorno absoluto da PIMCO tem um volume de 263 mil milhões de dólares. O presidente e fundador da PIMCO, William H. Gross, recebeu 200 milhões de dólares em 2011. O seu Chief Executive Officer [diretor executivo] e sucessor designado, Mohamed A. El-Erian, teve de se contentar com 100 milhões. Nos cinco anos de crise, entre 2007 e 2011, o fundo de retorno absoluto obteve um lucro anual médio de cerca de 9,5 % («The Bond Market Discovers a New Leading Man», *The New York Times*, 29 de julho de 2012).

(33) Na edição inglesa da revista *Spiegel* do dia 2 de agosto de 2011 foi publicada uma entrevista com o diretor executivo da PIMCO, El-Erian. Esta entrevista inclui a seguinte passagem:

SPIEGEL: A PIMCO tem contactos regulares com governos em todo o mundo. Que conselhos daria, por exemplo, ao ministro das Finanças espanhol?

EL-ERIAN: Penso que os meus colegas em Londres se encontraram com ele e com a sua delegação e que o fizeram a pedido das autoridades espanholas.

SPIEGEL: Quantos ministros das Finanças o contactaram recentemente?

EL-ERIAN: Alguns, assim como alguns representantes dos bancos centrais de todo o mundo. O que nos perguntam normalmente é o seguinte: «O que é preciso para que a PIMCO faça um investimento de longo prazo no nosso país?» A resposta é sempre a mesma: uma perspetiva de crescimento forte e sustentável.

SPIEGEL: Então, os seus colegas disseram ao ministro das Finanças espanhol: «Desculpe, mas as vossas obrigações são demasiado arriscadas para nós.»

EL-ERIAN: Somos muito cautelosos quanto à exposição à Grécia e à Irlanda. O debate em torno da Espanha é mais aceso, sendo que muito dependerá da forma como eles irão lidar com o problema das *cajas* (caixas de poupança).

Ver < <http://www.spiegel.de/international/business/spiegel-interviewwith-pimco-ceo-el-erian-germany-finds-itself-in-a-very-delicate-situation-a744297.html> >, última consulta em 26 de novembro de 2012.

(34) Também sabemos pouco sobre o papel das agências de notação de risco no mercado da dívida pública. Ao contrário dos mercados de titularizações, a notação de risco das obrigações do Estado não é paga por ninguém, de qualquer modo, não certamente pelos Estados que as emitem. Não é certo se os pagamentos são efetuados pelos compradores das obrigações. Durante algum tempo, as notações de risco das três grandes agências (Standard and Poor's, Fitch e Moody's) eram esperadas impacientemente, e por vezes em pânico, pelos governos europeus e pelas organizações internacionais envolvidas e «os mercados» reagiam a estas notações como se elas fossem ordens. Parece que a situação mudou recentemente. Atualmente, está em aberto se e – em caso de resposta positiva – como coordenam as agências de notação de risco seu comportamento com os credores no mercado internacional de crédito.

(35) Rolf-E. Breuer, «Die fünfte Gewalt», < [http://www.zeit.de/2000/18/200018.5\\_gewalt\\_.xml](http://www.zeit.de/2000/18/200018.5_gewalt_.xml) >, última consulta em 26 de novembro de 2012.

(36) Citado segundo Thielemann (2011).

(37) A ilustração desta situação justifica uma citação mais longa do artigo de Ulrich Thielemann, um estudioso da ética na economia. Em setembro de 2011, Philipp Rösler, ministro alemão da Economia, escreveu num artigo publicado no *Welt* que não podiam haver «proibições de pensamento» e que é necessário analisar «a possibilidade de um processo ordenado de insolvência do Estado». Thielemann descreve do seguinte modo o que sucedeu depois: «O ministro das Finanças, Wolfgang Schäuble, reagiu imediatamente, afirmando ser ‘rigorosamente contra um debate público sobre a insolvência’, uma vez que isso poderia desencadear ‘reações descontroladas nos mercados financeiros’. Segundo havia dito, uns dias antes, ‘os mercados não poderiam ter dúvidas quanto à capacidade de ação da Europa’ [...]. A oposição aproveitou a oportunidade para marcar pontos na área habitualmente designada como ‘competência económica’. Segundo Jürgen Trittin, chefe do grupo parlamentar dos Verdes, as afirmações de Rösler são de um ‘amador’ e mostram que o ‘lugar no ministério da Economia está ocupado por um estagiário’. As bolsas reagiram.» (Thielemann 2011, 820).

(38) Ao que parece, isto só se aplica abaixo de um determinado nível de endividamento. Segundo a opinião de um grupo influente de peritos, o limite para além do qual o endividamento do Estado *impede* um crescimento futuro situa-se em 80% do produto nacional (Reinhart e Rogoff 2010). Se isto fosse verdade – esta lei, tal como todas as outras, baseadas no cálculo econométrico, também tem de ser vista com alguma precaução –, muitas das economias nacionais desenvolvidas já não seriam capazes de crescer atualmente.

(39) As observações finais apresentam algumas ideias sobre este tema.

(40) Esta medida, associada a juros baixos, controlo de movimento de capitais e subida de taxas de inflação, pode constituir uma estratégia para a redução do endividamento público. O termo técnico para tal é «repressão financeira» (Reinhart e Sbrancia 2011).

(41) A criação de um regime de insolvência para Estados tem sido proposta recorrentemente. Os credores esperam que ele limite a liberdade de ação dos Estados endividados, em caso de incumprimento. No entanto, não podem ter a certeza de conseguir levar os Estados a comprometer-se neste sentido. Pelo contrário, um regime de insolvência poderia levar à normalização das insolvências dos Estados e, portanto, à sua multiplicação.

(42) Os credores esforçam-se por encontrar meios para se proteger contra esta eventualidade. Em janeiro de 2012, o *New York Times* referiu um fundo de cobertura (*hedge fund*) que estava a analisar a possibilidade de apresentar queixa no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos contra a Grécia por violação do direito à propriedade, devido ao «envolvimento dos credores» no saneamento financeiro do país, em 2011, considerado entretanto insuficiente. É citada uma frase de um investidor: «What Europe is forgetting is that there needs to be respect for contract rights» («A Europa está a esquecer-se de que os direitos contratuais têm de ser respeitados»). Ver: «Hedge Funds May Sue Greece if It Tries to Force Loss», *The New York Times*, 19 de janeiro de 2012.

(43) Por exemplo, no aumento dos prémios de risco de dívidas soberanas. Em termos gerais, parece ser consensual que os Estados deixam de conseguir servir a sua dívida se for excedida uma taxa de juro de cerca de 7%. No entanto, as dívidas de um Estado só são financiadas ou refinanciadas em tranches, por isso demora algum tempo até uma subida da taxa de juro se aplicar a uma parte suficientemente grande da dívida, tornando aguda a possibilidade de insolvência. No fundo, os credores de um Estado, se não querem matar a galinha dos ovos de ouro – a não ser que possam contar com a substituição da galinha que morreu prematuramente por outra galinha –, não deveriam estar interessados no surgimento desta situação. Garantir-lhes esta substituição poderia criar um *moral hazard* perigoso.

(44) Na realidade, não se sabe qual é a interligação exata das instituições financeiras dos diversos países. Como já foi referido, os chamados «testes de esforço», realizados por organizações internacionais, também não revelam nada acerca desta questão, por um lado porque só podem contar com os dados de que as autoridades de supervisão financeira dispõem e que as mesmas transmitem e, por outro, porque são concebidos de antemão de forma a que os seus resultados, mesmo no pior dos cenários, não provoquem pânico.

(45) Para mais informações sobre esta questão, ver, no capítulo III, o debate sobre a União Europeia enquanto Estado de consolidação internacional.

(46) Nas ciências sociais, esta perspetiva é assumida pela investigação política comparada que tem, quase sempre, uma conotação agónica: qual é o país ou grupo de países «melhor» no crescimento económico, na política ambiental, na saúde, na satisfação da sua população, na dimensão da participação política, etc.

(47) Ver o artigo «Antideutsche Stimmung kocht in Italien hoch», no *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de 7 de agosto de 2012: «Em Itália, o tom do debate sobre o euro é cada vez mais agressivo contra a Alemanha. O ponto alto da campanha até aqui foi atingido na passada sexta-feira com a manchete ‘Quarto Reich’, no ‘Giornale’, pertencente a Paulo Berlusconi, irmão de Silvio Berlusconi, e à editora Mondadori, cotada na bolsa e controlada por Silvio. O editor-chefe, Alessandro Sallusti, escreveu que os alemães ainda não estão satisfeitos, após duas guerras mundiais, com milhões de mortos. ‘Agora estão a regressar, não com canhões, mas com o euro. Os alemães pensam que o euro é uma coisa sua, que nós temos de aceitar tudo, submeter-nos ao novo Kaiser chamado Angela Merkel, que, agora, também quer mandar na nossa casa.’ Segundo Sallusti escreve na primeira página do jornal dos Berlusconi, o que é mau é que a Itália não reage, tal como as forças aliadas não reagiram contra Hitler em 1938. [...] Mario Monti, o primeiro-ministro italiano, alertou ultimamente, numa entrevista à revista *Spiegel*, para

ressentimentos anti-alemães em Itália, desvalorizando o significado dos parlamentos nacionais. Estas últimas afirmações foram muito criticadas na Alemanha. O jornal *Libero*, da direita populista, conseguiu ir ainda mais longe nos ataques italianos na sua edição *on-line* de segunda-feira: ‘Os alemães nazis querem dar-nos lições de democracia’.»

(48) George Soros, o grande especulador, fez repetidos apelos neste sentido, apelos esses que encontraram grande eco na opinião pública. Segundo o jornal *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 26 de janeiro de 2012, Soros alertou, no Fórum Económico Mundial, em Davos, para o «perigo de o euro minar a coesão política da UE [...]. A Alemanha seria a principal responsável [...]. Para diminuir o perigo, Soros recomendou aos europeus uma disciplina financeira rigorosa, bem como reformas estruturais [...]. As euro-obrigações constituiriam um instrumento para isso.» Soros gosta de difundir os seus apelos através de economistas e cientistas sociais que apoia sob a forma de consultoria político-económica em questões de unificação europeia. Ver o apelo «Breaking the Deadlock: A Path Out of the Crisis», de 23 de julho de 2012, difundido pelo Institute for New Economic Thinking, fundado pelo Soros em 2009, < <http://ineteconomics.org/council-euro-zone-crisis/statement> >, última consulta no dia 26 de novembro de 2012.

(49) Assim, esperava-se, obviamente, que a Eslováquia participasse na ajuda à Irlanda, embora o seu rendimento *per capita* se situe muito abaixo do irlandês (o qual, antes da crise, era superior ao alemão). No que diz respeito à «solidariedade» alemã exigida, por exemplo, com a Grécia, a justificação moral utilizada é a do maior rendimento *per capita* na Alemanha. No entanto, a retórica pública omite completamente qualquer referência ao facto de existirem muitos gregos muito mais ricos do que quase todos os alemães e de existirem cada vez mais alemães cujo nível de vida se situa abaixo do da classe média grega. O contributo destes alemães para a salvação do Estado grego, na forma sobretudo de cortes de todo o tipo nos orçamentos sociais, evita perdas dos bancos que pertencem à classe alta grega e subvenciona a não-tributação das maiores fortunas gregas. Em 2005, a receita proveniente dos impostos sobre o rendimento na Grécia atingiu 4% do PIB, em comparação com 10% nos 15 países da Europa Ocidental que pertencem à UE. A totalidade dos impostos constituiu 29,7 % do produto nacional; na UE dos Quinze, o valor situava-se em 39,7 %, portanto um terço acima (Grözinger 2012). Em 2001, o ano de adesão da Grécia à União Monetária e de início do grande endividamento público com ajuda de créditos baratos, a Grécia baixou a taxa máxima de imposto sobre os lucros de 40% para 20 % (Markantonatu 2012).

(50) «Its membership in the euro currency union hanging in the balance, Greece continues to receive billions of euros in emergency assistance from the so-called troika of lenders overseeing its bailout. But almost none of the money is going to the Greek government to pay for vital public services. Instead, it is flowing directly back into the troika’s pockets. The European bailout of 130 billion euros that was supposed to buy time for Greece is mainly servicing only the interest on the country’s debt – while the Greek economy continues to struggle [...]. On the face of it, the situation seems absurd. The European authorities are effectively lending Greece money so Greece can repay the money it borrowed from them [...].» («A Grécia, com a sua pertença à União Monetária em risco, continua a receber milhares de milhões de euros em ajuda de emergência da chamada *troika* de credores que supervisionam o seu resgate. Mas não vai quase dinheiro nenhum para o governo grego pagar serviços públicos vitais. Pelo contrário, o dinheiro regressa diretamente aos bolsos da *troika*. O resgate europeu de 130 mil milhões de euros, que era suposto comprar tempo para a Grécia, está a servir apenas para os juros da dívida do país, enquanto a economia continua a debater-se [...] Face a isto, a situação parece absurda. As autoridades europeias estão efetivamente a emprestar dinheiro à Grécia para que a Grécia possa voltar a pagar-lhes o que elas lhe emprestaram [...].») Ver «Most Aid to Athens Circles Back to Europe», in *The New York Times*, de 30 de maio de 2012.

(51) Na mundivisão holística e nacionalista da diplomacia financeira internacional entre Estados endividados, os trabalhadores gregos, a quem são reduzidas as pensões, na sequência das medidas estrangeiras de resgate, pagam para os «seus» bancos. O jogo linguístico, há muito hegemónico, de um holismo nacional e neoliberal ressuscitado não encontra nenhuma formulação para a ideia de começar por envolver na salvação dos bancos gregos os acionistas que, nos últimos anos, registaram lucros, aumentos do valor, salários e prémios abundantes no negócio bancário. Isto reflete, sem dúvida, também a impotência de Estados apenas aparentemente soberanos perante os mercados financeiros internacionais, após a viragem neoliberal.