

O CAPITALISMO DEMOCRÁTICO NA ENCRUZILHADA

Adam Przeworski e Michael Wallerstein

Tradução: Otacílio F. Nunes Jr.

A ideologia que orienta a atual ofensiva de direita é em vários sentidos um fantasma dos anos 20: antiestatista, enfatizando a hegemonia empresarial, retratando o consumo popular como inimigo dos interesses nacionais, e baseada na crença na racionalidade do mercado e na importância autônoma da moeda. Entretanto o que é novo nessa ideologia é o papel dominante desempenhado pela teoria econômica técnica. Nos anos 20, as políticas antiinflacionárias e os princípios do padrão-ouro e do equilíbrio orçamentário se justificaram como um conhecimento acumulado a partir da experiência. A única base teórica para esses princípios era a teoria quantitativa da moeda. Seu apelo ideológico se expressava em termos de valores populares, tais como frugalidade, responsabilidade e senso comum. Os representantes dessa ideologia eram tipicamente funcionários do Tesouro e os banqueiros. Nos anos 70, em contraste, a justificativa provém de teorias aparentemente técnicas: "monetarismo", "la nouvelle économie" e "expectativas racionais" estão, todas elas, sendo propostas como razões pelas quais todos estarão em melhor situação se o Estado se retirar da economia e os capitalistas puderem acumular sem levar em conta considerações distributivas. Mesmo o mais evidente programa de concentração da renda — a política econômica de Reagan — é disfarçado como uma "teoria da oferta", com uma curva de Laffer forjada como seu suporte teórico principal.

Este artigo foi traduzido da revista *Democracy*, julho de 1982.

Foi Keynes quem transformou a macroeconomia, de uma disposição de espírito, em uma teoria: um método dedutivo para analisar os determinantes da renda nacional e avaliar políticas alternativas. Seus seguidores construíram modelos matemáticos de economias capitalistas e descreveram estatisticamente, de acordo com esses modelos, economias particulares. A nova teoria tornou-se a moldura na qual grupos particulares apresentaram seus interesses como universais; tornou-se o instrumento para a articulação de pretensões hegemônicas e a linguagem da política econômica. Que o terreno do conflito ideológico tenha sido conquistado pela teoria econômica aplicada, é um legado permanente da revolução keynesiana.

Embora muitas pessoas tenham posteriormente reivindicado que os princípios centrais da economia keynesiana tivessem sido preditos por Marx e alguns de seus seguidores, na verdade a teoria econômica marxista nunca teve importância econômica para a esquerda. A teoria de Marx forneceu uma útil tríplice análise: primeiro, o capitalismo se baseia na exploração (a fonte do lucro é a mais-valia); segundo, a propriedade privada dos meios de produção é a fonte, ao mesmo tempo, da injustiça e da irracionalidade do capitalismo; terceiro, a taxa decrescente de lucro é a fonte das crises. A teoria foi útil politicamente só como justificção de metas revolucionárias, especificamente do programa de nacionalização dos meios de produção. A economia de Marx, mesmo sua versão mais sofisticada, não é uma ferramenta útil para dirigir as reivindicações distributivas dos trabalhadores no capitalismo e é inútil como um arcabouço para gerir economias capitalistas. É fácil dizer "e daí?", mas o fato é que todos os movimentos de massa da esquerda historicamente tiveram que enfrentar precisamente essas tarefas.

Em consequência, foi a compreensão da economia capitalista e as recomendações políticas fornecidas pela economia keynesiana que a esquerda adotou. Mas hoje a economia keynesiana perdeu muito de seu brilho. Dois fenômenos que caracterizaram grande parte do mundo capitalista desenvolvido desde o início dos anos 70 — um aumento gradual na taxa de inflação e um declínio também gradual na taxa de crescimento — mostraram-se notavelmente insensíveis às intervenções tradicionais prescritas pela teoria keynesiana. Contudo essa tradição profundamente arraigada persiste, fornecendo a base para grande parte das reações das correntes de esquerda à ofensiva conservadora. Muitos continuam a insistir em que a oferta de poupança não é problemática, que a demanda é cronicamente insuficiente, e que uma redistribuição da renda, políticas de pleno emprego e gastos sociais são as únicas maneiras de sair da crise atual. O problema é que uma resposta como essa não é mais convincente. Representa uma atitude de apego a velhas idéias e velhas políticas que a direita reclama, com alguma razão, haverem sido tentadas e se mostrado ineficazes. Uma defesa obstinada de políticas associadas a fracassos pretéritos abandona o terreno ideológico à direita e, acreditamos, não é necessária.

Quais são, então, as escolhas que temos pela frente? Em um nível, estamos tratando de um projeto econômico que se constitua numa razoável e atraente alternativa tanto às políticas de administração da demanda quanto à atual onda de economias de direita voltadas para a oferta. Mas teorias econômicas são racionalizações de interesses políticos de classes e grupos conflitantes, e deveriam ser tratadas como tais. Atrás de alternativas econômicas ocultam-se visões de sociedade, modelos de cultura e inclinações pelo poder. Projetos econômicos pressupõem projetos políticos e sociais.

A combinação de democracia e capitalismo constitui um compromisso: os que não possuem instrumentos de produção concordam com a instituição da propriedade privada do capital social, ao passo que os que possuem instrumentos produtivos concordam com instituições políticas que possibilitam a outros grupos efetivamente exigir seus direitos à partilha dos recursos e à distribuição da renda. Vale lembrar que esse compromisso foi considerado impraticável por Marx, que sustenta que a "república burguesa" se baseia em uma contradição que a torna intrinsecamente instável como forma de organização social. Uma combinação de propriedade privada dos meios de produção com sufrágio universal, afirmou Marx, deve conduzir ou à "emancipação social" das classes oprimidas pelo uso de seu poder político ou à "restauração política" da classe opressora pelo uso de seu poder econômico. Conseqüentemente, prossegue Marx, a democracia capitalista é "só a forma política de revolução da sociedade burguesa e não sua forma permanente de vida", "só um espasmódico, excepcional estado de coisas... impossível como a forma normal de sociedade".

Foi o keynesianismo que forneceu os fundamentos ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista. Ele manteve a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Como o próprio Keynes disse: "Não é a propriedade dos instrumentos de produção que é importante o Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado de recursos destinado a aumentar os instrumentos e a remuneração básica de seus proprietários, terá realizado tudo que é preciso"¹. O controle democrático do nível de desemprego e da distribuição da renda tornaram-se os termos do compromisso que tornou possível o capitalismo democrático.

O problema dos anos 30 foi que os recursos ficaram ociosos: as máquinas permaneceram paradas enquanto os homens estavam sem trabalho. Em nenhum momento na história a irracionalidade do sistema capitalista foi tão gritante. Ao mesmo tempo em que as famílias passavam fome, alimentos — alimentos já produzidos — eram destruídos. O café foi queimado, porcos foram dizimados, os estoques se deterioraram, as máquinas enferrujaram. O desemprego era o problema político central da sociedade.

De acordo com a ortodoxia econômica da época, esse estado de coisas era simplesmente um dado e o único remédio era cortar os custos

(1) John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1964), p. 378.

de produção, o que significava cortar salários e transferências. Algumas medidas de auxílio para socorrer os desempregados eram, é claro, urgentemente requeridas. Mas era, na melhor das hipóteses, controvertido se, de um ponto de vista econômico, tais medidas eram aconselháveis. Na Grã-Bretanha o governo trabalhista de fato propôs reduzir as indenizações de desemprego: era essa a condição para receber o aval do FMI da época, onde "M" simbolizava Morgan Bank. Mas na Suécia o Partido Social-Democrata, tendo ganho a eleição de 1932, rompeu as amarras da política monetária ortodoxa. Quando o desemprego aumentou bruscamente com o começo da grande depressão, eles depararam com uma idéia que era verdadeiramente nova: em vez de socorrer os desempregados, os social-democratas suecos empregaram-nos. Foi o começo do casamento da esquerda com a economia keynesiana².

O keynesianismo forneceu a base para o compromisso de classe ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificação para exercer o governo em sociedades capitalistas. E uma justificação desse tipo era desesperadamente necessária. Desde os anos 1890, os social-democratas pensavam que seu irreversível progresso eleitoral culminaria na conquista de uma maioria que lhes possibilitaria um dia ocuparem o governo e organizarem suas sociedades para o socialismo. Eles estavam completamente despreparados para o que sucedeu: em vários países, os partidos trabalhistas e social-democratas foram convidados a participar de governos sem haverem conquistado a maioria que teria sido necessária para adotar o programa de nacionalização, mas porque os partidos burgueses estavam divididos demais para continuar com suas coalizões tradicionais.

Na verdade, o primeiro governo socialista do mundo foi formado pelos social-democratas suecos em 1920, no exato momento em que eles sofreram seu primeiro revés eleitoral. E uma vez no governo os socialistas acharam-se na desconfortável situação de não terem condição de adotar o programa de nacionalização e não disporem de nenhum outro programa que os distinguisse de seus oponentes burgueses. Eles podiam adotar, e o fizeram, medidas *ad hoc* destinadas a melhorar as condições de seus eleitores: aumento das moradias públicas, instituição do auxílio-desemprego, introdução de salários mínimos, impostos sobre a renda e a herança e pensão para os idosos. Mas essas medidas não diferiam da tradição de reformas conservadoras associadas a Bismarck, Disraeli ou Giolitti. Os socialistas comportaram-se como todos os outros partidos: orientação distributiva voltada para seu próprio eleitorado, mas cheia de respeito pelos princípios de ouro do equilíbrio orçamentário, deflação, padrão-ouro etc.

O keynesianismo, inesperadamente, deu aos partidos políticos da classe trabalhadora razões para estar no governo. Parecia que havia algo a ser feito, que a economia não estava funcionando de acordo com leis naturais, que as crises econômicas podiam ser atenuadas e o desperdício

(2) De fato, a questão de se as políticas suecas foram uma aplicação das idéias de Keynes ou foram desenvolvidas autonomamente, a partir de Marx e passando por Wicksell, continua provocando controvérsia. Ver Bo Gustafsson, "A Perennial of Doctrinal History: Keynes and the 'Stockholm School'", *Economy and History* 17 (1973): 114-128.

de recursos e o sofrimento minorados se o Estado adotasse políticas anti-cíclicas de administração da demanda. Se a economia estava produzindo em um nível abaixo de sua capacidade, dado o estoque existente de capital e trabalho, uma política adequada podia aumentar a produção até que ela se aproximasse de seu potencial total. O governo tinha a capacidade de eliminar o "hiato do pleno emprego", de assegurar que não haveria desemprego de homens e máquinas. O pleno emprego tornou-se uma meta realista que podia sempre ser adotada.

Como isso poderia ser feito? Aqui novamente o keynesianismo forneceu uma justificação técnica para o compromisso de classe. A resposta que ele deu foi aumentar o consumo. No diagnóstico keynesiano, a causa do desemprego era a insuficiência de demanda. Conseqüentemente qualquer redistribuição da renda que beneficie as pessoas que consomem a maior parte de sua renda e qualquer expansão dos gastos do governo estimularão a produção e reduzirão o desemprego³. Dado o estoque de capital existente, a produção atual pode sempre ser aumentada pela elevação dos salários, transferências aos pobres e gastos do governo, ou pela redução de impostos. Como aumentar a produção significa aumentar a taxa de utilização dos recursos, essas mesmas políticas reduzirão o desemprego. Assim, a tendência distributiva da esquerda voltada para sua base eleitoral encontrou uma racionalização numa teoria econômica técnica. Como disse Léon Blum, "uma melhor distribuição (...) reanimaria a produção ao mesmo tempo em que atenderia à justiça".

Mas havia mais em jogo. No pensamento ortodoxo, quaisquer demandas dos trabalhadores ou desempregados por maior consumo apareciam como interesse particularista, inimigo do desenvolvimento nacional futuro. Aumentar salários ou serviços sociais era aumentar os custos de produção e desviar recursos do investimento necessário ao crescimento, à acumulação de capital e à melhora da produtividade. O bem-estar dos pobres era um assunto da caridade privada, não da economia. Mas no arcabouço keynesiano é o consumo que fornece a força motriz da produção, e repentinamente os trabalhadores e os pobres passaram a ser os representantes do interesse universal. Seus interesses particularistas em consumir coincidiram com o interesse geral em produzir. O "povo" tornou-se a força hegemônica na sociedade. Como afirmou Bertil Ohlin em 1938, "Nos anos recentes tornou-se óbvio que (...) muitas formas de 'consumo' — alimentação, vestuário, moradia, recreação — (...) representam um investimento no mais valioso instrumento produtivo de todos, o próprio povo"⁴. Mudaram os termos do discurso.

Nem todas as posições "keynesianas" são as mesmas. Uma orientação política — adotada entusiasticamente pela esquerda radical — concentrou-se na redistribuição da renda por meio de salários e transferências. Foi isso que aconteceu na França em 1936. Uma política mais cautelosa, e mais bem-sucedida, consistiu em manejar os gastos do governo, os impostos e a oferta de moeda. A política sueca de 1932 foi exclusivamente

(3) Em tese há outro instrumento keynesiano: aumentar as despesas de investimento — e conseqüentemente a demanda agregada — pela redução das taxas de juros. Mas o efeito das taxas de juros nominais sobre o nível do investimento mostrou-se empíricamente o elo mais frágil da abordagem keynesiana, conclusão a que chegou Tinbergen em 1939. Entretanto a política monetária foi usada na prática principalmente para acomodar a política fiscal, ou seja, para evitar que os déficits do governo elevassem as taxas de juros, ou para controlar a inflação, mas não para estimular a demanda; pelo menos não intencionalmente.

(4) Bertil Ohlin, "Economic Progress in Sweden", *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 197 (1938): 5.

uma "política de emprego": consistiu em emprego público produtivo financiado por déficits e aumento de impostos. As taxas de salário não aumentaram na Suécia até 1938, bem depois de a economia ter saído do colapso. Na verdade, o arcabouço convencional puro da economia keynesiana, como é encontrado nos modernos livros de macroeconomia, favorece os gastos do governo frente à redistribuição da renda: o "multiplicador" dos gastos do governo é maior que 1, enquanto o dos salários e transferências é menor que 1. Conseqüentemente, pelo menos em princípio, os gastos do governo mais do que se pagam com o aumento da produção, ao passo que a distribuição da renda prejudica parcialmente outros componentes da demanda.

Em todas as suas formas, o compromisso keynesiano consistiu em um programa dual: "pleno emprego e igualdade", onde o primeiro termo significava regulação do nível de emprego pela administração da demanda, particularmente dos gastos do governo, e o último consistia na malha de serviços sociais que constituíam o "estado de bem-estar". O compromisso keynesiano, por isso, acabou sendo mais do que uma função ativa do governo na gestão macroeconômica. Como provedor de serviços sociais e regulador do mercado, o Estado atuou em múltiplos domínios sociais. Os governos desenvolveram programas de formação de mão-de-obra, políticas para a família, planos habitacionais, redes de auxílio pecuniário, sistemas de saúde etc. Tentaram regular a força de trabalho misturando incentivos e impedimentos à participação no mercado de trabalho. Procuraram modificar padrões de disparidade racial e regional. O resultado é que as relações sociais são mediadas pelas instituições políticas democráticas ao invés de permanecerem privadas.

Ao mesmo tempo, o compromisso keynesiano tornou-se cada vez mais dependente de concessões econômicas outorgadas a grupos de pessoas organizadas como atores alheios ao mercado. A política virou uma interação de coalizões entre esses grupos, propiciando o surgimento de tendências corporativistas de negociação direta, seja entre grupos organizados — particularmente trabalho e capital — sob a tutela do governo, seja entre cada grupo e o governo. A distribuição dos recursos econômicos tornou-se crescentemente dominada por relações de forças políticas.

O compromisso foi sustentável enquanto pôde fornecer emprego e segurança material. De fato, segundo a maior parte dos critérios de progresso econômico o keynesianismo foi um sucesso. O que é discutível é se isso se deveu à eficácia das políticas econômicas keynesianas, ou se foi simplesmente fortuito. Todavia, a produção cresceu, o desemprego diminuiu, os serviços sociais foram ampliados e reinou a paz social. Até o final dos anos 60, o keynesianismo foi a ideologia oficial do compromisso de classe, sob a qual diferentes grupos podiam entrar em conflito nos limites de um sistema capitalista e democrático. E, com a possível exceção do programa de Karl Rehn na Suécia, em 1951, e da curta política de austeridade do Partido Comunista Italiano, em meados dos anos 70, o keynesianismo

forneceu o único arcabouço para um tal compromisso. A crise do keynesianismo é uma crise do capitalismo democrático.

A economia keynesiana é a economia da demanda. A oferta de capital e a oferta de trabalho são tomadas como constantes. A oferta de poupança é determinada endogenamente: sempre se iguala ao investimento. Quando a demanda é estimulada, ou por políticas governamentais ou por eventos exógenos, a produção se expande para igualar a demanda, a renda cresce, assim como a poupança, até que um novo equilíbrio seja alcançado, no qual a poupança novamente se iguala ao investimento num nível mais alto de utilização da capacidade. O nível da produção muda para manter a igualdade entre poupança e investimento. Além disso, como o problema keynesiano é elevar a produção corrente ao nível potencial do estoque de capital existente, a acumulação de capital é completamente ignorada, a ponto de admitir que o novo investimento possa ser positivo ao mesmo tempo em que o estoque total de capital é considerado constante.

A economia keynesiana é a economia do "curto prazo", onde o curto prazo é uma situação mais do que um período de tempo, na qual mudanças cumulativas no estoque de capital podem ser ignoradas. Dado o problema keynesiano, essa hipótese é razoável, mas sua consequência é que esse arcabouço não tem nada a dizer sobre os determinantes do nível potencial de produção, a acumulação de capital ou a produtividade. O problema para as políticas keynesianas é sempre eliminar o hiato entre a produção corrente e a produção potencial, qualquer que seja esta.

Suponhamos por um momento que esse problema tenha sido resolvido e que a economia esteja produzindo a plena capacidade. Como o capital instalado está sendo plenamente utilizado, a produção não pode ser aumentada sem investimento, ou seja, sem novos acréscimos ao estoque de capital. Na visão de mundo da ótica da demanda — não mais a do próprio Keynes, mas ainda assim muito "keynesiana" —, a estimulação da demanda ainda terá o efeito de aumentar a produção, agora "acelerando" o investimento⁵. Considera-se que os investidores tomam suas decisões de investir com o objetivo de aumentar a produção até alcançar a demanda agregada futura esperada. Conseqüentemente, as mesmas políticas de governo — gastos, distribuição de renda, redução de impostos — continuarão a fazer efeito, já que estimulando a demanda além do nível da produção potencial o governo estimulará o investimento e o crescimento econômico.

Mas as coisas parecem diferentes quando a oferta de fatores produtivos não é mais considerada como dada ou passiva. Agora a questão de se a oferta de poupança é suficiente torna-se problemática. A oferta de poupança disponível para investimento é o que sobra do total do produto depois de descontados os salários, transferências e gastos do governo. Por essa razão as próprias medidas concebidas para estimular a demanda têm o efeito de reduzir a poupança potencial, isto é, a poupança disponível quando a economia está utilizando todo o seu potencial.

(5) Essa teoria do investimento foi sugerida primeiramente por J. Maurice Clark, "Business Acceleration and the Law of Demand: A Technical Factor in Economic Cycles", *Journal of Political Economy*, 25 (1917): 217-235. Sua versão moderna se deve a Hollis Chenery, "Overcapacity and the Acceleration Principle", *Econometrica*, 20 (1952): 1-28.

Enquanto a economia está funcionando abaixo de sua capacidade potencial total não há nenhuma contradição envolvida. A produção determinada pelo nível da demanda agregada é considerada não maior do que o nível possível dado o estoque de capital existente, e a oferta de poupança não é um fator limitante. De fato, em tais circunstâncias a poupança é muito alta e todos os remédios keynesianos envolvem uma redução da poupança como proporção do produto. Mas, quando a economia está próxima do pleno emprego as medidas destinadas a aumentar a demanda agregada e conseqüentemente reduzir a poupança têm o efeito de limitar a taxa de crescimento do produto potencial. E como o produto potencial é o teto para o produto atual, a estimulação da demanda a curto prazo passa a ter efeitos perversos a longo prazo. Quando encontramos sinais de insuficiência de investimento — estagnação dos salários reais, queda da produtividade, obsolescência das plantas e equipamentos —, a administração da demanda não fornece nenhuma solução. Na verdade, a estimulação da demanda acentua o problema quando se trata de insuficiência de capital.

O terreno da oferta é o reino da burguesia. Aqui ela se mostra hegemônica: a realização de seu interesse no lucro é a condição necessária para a melhora das condições materiais de todos. O aumento da produção requer investimento, o investimento é financiado pela poupança e a poupança é financiada pelo lucro. Conseqüentemente o lucro é a condição para o crescimento. No terreno da oferta é a poupança que fornece o motor para a acumulação e, como mostram todos os estudos, os trabalhadores não poupam muito. Aumentos de salários e transferências, assim como gastos "sociais" aparecem, conseqüentemente, como obstáculos ao crescimento. O mesmo ocorre com a taxação dos ricos e qualquer forma de intervenção do governo que limite a lucratividade, mesmo se tais limitações refletirem custos sociais e externalidades negativas.

É claro que uma tal versão do sistema econômico não é particularmente atraente para os que consomem a maior parte de seus rendimentos. A resposta natural da esquerda é afirmar que o verdadeiro problema da oferta de poupança é um falso problema⁶. Esta é uma resposta implícita no arcabouço keynesiano, no qual o investimento e o crescimento são restringidos pela insuficiência de demanda, não pela poupança disponível. Mas a resposta está errada. A taxa inadequada de investimento nos EUA não apareceu de repente nas recessões dos últimos dez anos. O investimento, a acumulação de capital e o crescimento do produto por trabalhador têm estado mais baixos nos EUA do que em qualquer uma das economias capitalistas mais avançadas, exceto a Grã-Bretanha, ao longo do período pós-guerra⁷. O que é falacioso nos argumentos dos economistas de direita não é a afirmação de que a oferta de poupança é insuficiente para financiar o nível de investimento desejável, mas o argumento de que a poupança é insuficiente porque os lucros são baixos demais.

Realmente, o simples fato de que o nível de investimento seja inadequado não implica que a poupança deva ser aumentada — pelo menos

(6) Ver, por exemplo, V. Perlo, "The New Propaganda on Declining Profit Shares and Inadequate Investment", *Review of Radical Economics*, Fall 1976; Paul Sweezy e Harry Magdoff, "Are Low Savings Ruining the U.S. Economy?", *Monthly Review* 7 (1980): 1-12, ou, mais recentemente, Emma Rothschild, "The Philosophy of Reaganism", *New York Review of Books*, April 15, 1982, pp. 19-26.

(7) Para um estudo recente, ver John Kendrick, "Sources of Growth in Real Product and Productivity in Eight Countries, 1960-1978" (texto preparado para o Office of Economic Research, The New York Exchange, New York, 1981).

se aceitarmos a possibilidade de que a maior parte do investimento corrente possa ser socialmente desperdiçada, supérflua ou de qualquer maneira indesejável. O equilíbrio agregado sempre esconde alternativas qualitativas. Um bombardeiro consome mais poupança do que consumiria um moderno sistema de trânsito de massa para a cidade de Chicago. Se o investimento é insuficiente, há muitos lugares possíveis para se gastar, e os gastos públicos não militares não necessariamente seriam o primeiro lugar selecionado por um observador racional.

Mas uma resposta qualitativa como essa não é suficiente. Além do mais, ela não é sinônimo de um apelo indiscriminado a uma expansão contínua dos gastos do governo, para sustentar indústrias obsoletas e para estimular obstinadamente a demanda. O problema da oferta de poupança deve ser enfrentado enquanto tal. A experiência histórica de vários países demonstra que o crescimento pode ser gerado sem efeitos perniciosos para a distribuição da renda quando o governo influencia ativamente a taxa e a direção do investimento e da oferta de trabalho. O "milagre" alemão do pós-guerra, o rápido crescimento do Japão e o aparente sucesso dos social-democratas suecos em combinar crescimento relativamente rápido da produtividade com a distribuição de renda mais igualitária do Ocidente demonstram que existe uma alternativa à administração da demanda, como também às políticas direitistas da oferta, voltadas para o lucro.

Embora tenham sido adotadas de forma um pouco diferente em vários países, essas políticas voltadas para a oferta alternativas nunca foram formalizadas num arcabouço teórico. De fato, os social-democratas suecos parecem tê-las encontrado por acaso em 1951, duma maneira que lembra sua descoberta do gasto deficitário em 1932: principalmente como um remédio para o problema de manter a estabilidade dos preços sob condições de pleno emprego⁸. Das políticas alemãs depois de 1949 diz-se comumente que foram uma descoberta de banqueiros que se comportavam como se Keynes nunca tivesse existido. Contudo, tanto os alemães quanto os suecos, ao lado de vários outros países, adotaram com sucesso programas que consistiam no controle público do investimento, eliminação de indústrias ineficientes, políticas de formação de mão-de-obra concebidas para reduzir o desemprego estrutural e expansão do sistema de previdência.

Para entender abstratamente essas estratégias da oferta voltadas para o investimento, deve-se notar em primeiro lugar que nas economias capitalistas avançadas o investimento produtivo é largamente financiado pelos rendimentos de lucro. Isso implica que a taxa de acumulação, ou seja, a razão entre a variação do estoque de capital e o estoque de capital total, é aproximadamente igual ao produto de duas quantidades: a taxa de poupança decorrente dos lucros e a taxa de lucro líquido⁹. Por exemplo, uma taxa de crescimento de 6% poderia ser obtida por uma taxa de poupança de 60% combinada com uma taxa de lucro de 10% ou, de modo equivalente, por uma taxa de poupança de 30% combinada com uma taxa de lucro de 20%.

(8) Gösta Rehn, "The Problem of Stability: An Analysis and Some Policy Proposals", in Ralph Turvey ed., *Wages Policy Under Full Employment* (London: William Hodges and Company, 1952).

(9) Formalmente, $\Delta K/K = sP/K$, onde K é o estoque de capital e ΔK é sua variação, s é a taxa de poupança decorrente dos lucros, P é o volume dos lucros e P/K é a taxa de lucro.

A questão crucial é se as empresas podem ser forçadas a investir quando a taxa de lucro é baixa. O argumento da direita é que essa situação é impraticável, já que sem recompensa futura suficiente os capitalistas não investirão no presente. As grandes empresas e as forças políticas que as representam sempre insistem em que a única maneira de o volume de poupança ser aumentado é a elevação da taxa de lucro líquido, o que supostamente tem dois efeitos. Primeiro, dada uma taxa constante de poupança decorrente dos lucros, seja diretamente das empresas, ou dos que recebem os rendimentos de lucros, o volume agregado de poupança crescerá proporcionalmente ao crescimento do volume agregado de lucros. Em segundo lugar, uma maior taxa de retorno é prometida para induzir uma maior propensão a poupar os rendimentos de lucro. Dar mais dinheiro "aos que poupam", nas palavras do *Wall Street Journal*, irá encorajá-los a poupar a uma taxa maior.

De fato, o dogma central da nova economia é que uma redistribuição da renda a favor dos lucros é um custo necessário que a sociedade deve suportar para obter uma taxa mais alta de investimento e de crescimento econômico. As políticas da direita, conseqüentemente, são concebidas para aumentar a taxa efetiva de lucro por meio da rápida redução das taxas nominais de tributação das rendas patrimoniais, do corte nos gastos públicos não militares, da eliminação de toda regulação que limite o lucro e da limitação dos direitos dos trabalhadores a se organizarem e fazerem greve. Eles oferecem em troca a promessa de mais investimentos, melhora da produtividade e uma aceleração do crescimento.

Entretanto há países — entre eles os mencionados acima — nos quais a taxa de investimento tem sido relativamente alta enquanto a taxa de lucro líquido tem sido relativamente baixa. Esses são os países cujos governos procuraram alterar os termos da escolha dos tomadores de decisões privadas, entre consumo e investimento, por meio de impostos, crédito e subsídios diretos.

Concentremo-nos no uso do sistema tributário. Consideremos todos os impostos arrecadados sobre as rendas decorrentes da propriedade de capital. Eles incluem tipicamente um imposto sobre a renda pessoal auferida ("salários" de altos executivos), um imposto sobre a renda pessoal patrimonial, um imposto sobre a riqueza e um imposto sobre o lucro das empresas. Dada qualquer composição dessas rendas existe uma taxa média nominal de tributação da renda patrimonial agregada. Ao mesmo tempo, todos os países ocidentais usam o sistema tributário como um instrumento para estimular o investimento: tratamento especial aos ganhos de capital, abatimentos por depreciação, créditos de investimento e prêmios. Dada uma mescla dessas diferentes maneiras de investir, existe novamente uma taxa média de incentivo ao investimento, que depende da taxa de investimento. Conseqüentemente, a taxa efetiva de tributação — a taxa à qual as rendas de lucro são de fato tributadas — será determinada pela diferença entre a taxa nominal de tributação e a taxa de incentivo ao investimento.

Comparemos diferentes sistemas tributários. Quando a taxa nominal de tributação dos lucros é baixa, o sistema tributário tem o efeito de manter a taxa de lucro líquido alta — independente da taxa de investimento. Esse tipo de sistema tributário recompensa a riqueza, não o investimento. Ele pode — embora as evidências sejam no melhor dos casos confusas¹⁰ — fornecer um incentivo para investir, mas não fornece segurança. Ele não impõe penalidades aos usos improdutivos dos lucros. Por isso, baixar a taxa nominal de tributação dos lucros é o plano das empresas. Os proprietários de capital estarão então livres para fazer o que quiserem em seu próprio interesse sem qualquer controle.

Mas suponhamos que a taxa de tributação nominal dos lucros é alta — *muito alta* — e a taxa marginal de incentivo fiscal ao investimento é também alta, ao menos para alguns tipos selecionados de investimento¹¹. As aplicações improdutivas dos lucros agora estão sendo penalizadas. As pessoas e as empresas que não investem não têm direito a isenção fiscal. Os termos da escolha que se oferece aos proprietários de capital são modificados: ou se investe na direção determinada publicamente ou se pagam impostos. Agora é interessante para as empresas investir.

Consideremos, novamente, o exemplo de duas sociedades que aumentam seu estoque de capital e produto à taxa de 6% ao ano; uma com taxa de lucro líquido de 20% e taxa de investimento de 30%, a outra com taxa de lucro líquido de 10% e taxa de investimento decorrente dos lucros de 60%. Como é mostrado na tabela abaixo, as implicações distributivas desses padrões alternativos de crescimento são surpreendentes. Quando a acumulação é financiada por uma taxa de investimento alta e uma taxa de lucro baixa, como ocorre no Caso B, a participação dos salários e dos gastos do governo é muito mais alta e a taxa de consumo decorrente dos lucros é muito mais baixa do que no Caso A, onde a acumulação é financiada com uma alta taxa de lucro e uma baixa taxa de investimento. A escolha é brutalmente clara. A mesma taxa de crescimento pode ser obtida de maneiras diferentes. A questão é simplesmente quem pagará os custos da acumulação: os assalariados e os desempregados ou os proprietários de capital.

(10) "U.S. Economic Performance in a Global Perspective" (New York: New York Stock Exchange, 1981).

(11) Como disse Andrew Shonfield, "Para fazer a mágica, as taxas de tributação tinham que ser altas. E eram". *Modern Capitalism* (London: Oxford University Press, 1969), p. 282. E também eram altos os créditos para investimentos.

Dois padrões hipotéticos de acumulação de capital à taxa de 6% ao ano

(Relação incremental capital-produto = 2)

	Caso A	Caso B
Taxa de crescimento do produto e do estoque de capital	6%	6%
Investimento líquido/produto	12%	12%
Taxa de lucro	20%	10%
Taxa de poupança decorrente dos lucros	30%	60%
Participação dos lucros no produto	40%	20%
Participação dos salários e do governo	60%	80%
Participação do consumo decorrente dos lucros	28%	8%

Investimento + Salários e governo + Consumo decorrente dos lucros = 100%

Conseqüentemente, o problema da oferta de capital, ou seja, do investimento e da produtividade, pode ser equacionado sem concentrar a renda e dismantlar os serviços do governo — se o sistema tributário for usado para premiar o investimento e desencorajar o consumo dos rendimentos de lucro. Esse tipo de sistema tributário satisfaz três critérios. Primeiro, preserva o investimento. Segundo, não põe a carga de sacrifício sobre os assalariados e os que dependem do governo para sobreviver. Terceiro, se aplicado com critérios qualitativos, permite à sociedade escolher as orientações de investimento com base em critérios diferentes da lucratividade privada.

Nada do que foi dito acima pretende sugerir, contudo, que o controle democrático do investimento, exercido por meio do sistema tributário, é uma panacéia. Decisões a respeito da alocação do investimento envolvem um número de opções mutuamente exclusivas que são penosas, como esse tipo de opção costuma ser. Não temos critérios consensuais para avaliar as escolhas apresentadas levando em conta efeitos sociais, meio-ambiente, saúde e segurança, esgotamento de recursos naturais e lucratividade. E na ausência de tais critérios o controle qualitativo do investimento poderia levar à adoção de regras excêntricas por parte dos burocratas do governo em resposta a pressões políticas. O exercício da liberdade de escolha na política de investimento torna possível às empresas (privadas ou públicas) prosperarem mais na base da influência na burocracia governamental do que no mérito estrito de seus empreendimentos. E enquanto a racionalidade do mercado permanecer como o critério internacional de eficiência na alocação de recursos, os critérios de mercado tendem a prevalecer em última instância, sob a pressão da competição internacional.

Além do mais, as metas de crescimento econômico e aumento da produtividade estão em conflito com a meta de proteger os empregos existentes. Uma política que estimule inovações poupadoras de trabalho, que negue subsídios a produtores ineficientes ou proteção a indústrias obsoletas, deve ser combinada com programas de reciclagem de mão-de-obra e subsídios à mobilidade do trabalho ao estilo sueco. Mas, como os suecos descobriram, essas políticas de mão-de-obra são socialmente custosas e podem ser politicamente intoleráveis¹². Medidas concebidas para fazer as pessoas agirem de acordo com as mudanças nos padrões da indústria implicam que as famílias sejam desarraigadas, os laços sociais rompidos, e mesmo que comunidades inteiras sejam abandonadas por seus provedores.

Entretanto um amplo e consistente sistema de controle público do investimento e da distribuição da renda abre a possibilidade de realização da meta original do movimento socialista, que foi abandonada e deturpada em sua história, isto é, a redução do tempo de trabalho necessário. É irônico que, desde os anos 30, o pleno emprego tenha sido a preocupação predominante da esquerda. O que se costumava chamar, em meados do século XIX, "escravidão salarial" tornou-se a condição para ser universal. A classe trabalhadora trilhou um longo caminho, da busca de abolir

(12) Para discussões dos problemas encontrados pelos social-democratas suecos, na, até hoje, mais ambiciosa tentativa em uma economia capitalista de planejar tanto a oferta de capital privado quanto a de trabalho, por meio de políticas governamentais, ver Göran Ohlin, "The Changing Role of Private Enterprise in Sweden", in Karl Cerny, ed., *Scandinavian at the Polls* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1977), pp. 249-265; Robert Heilbroner, "Swedish Promise", *New York Review of Books* (December 4, 1980), pp. 33-36.

a relação salarial até a tentativa de assegurar que ninguém seja excluído dela. Como observou Rosa Luxemburgo em 1906, os trabalhadores haviam se tornado um obstáculo à mudança tecnológica que tornaria possível sua própria libertação. A defesa de plantas obsoletas e indústrias ineficientes por causa da manutenção de empregos tornou-se a mais irresistível posição para a esquerda, com inevitáveis efeitos prejudiciais ao bem-estar econômico. A manutenção do pleno emprego acabou sendo uma das principais barreiras ao investimento que melhoraria a produtividade, aumentaria a produção, elevaria os salários e/ou reduziria a jornada de trabalho.

A prioridade que a esquerda deu à criação de empregos é inevitável enquanto um nível de vida decente continuar a depender de se estar empregado. Só quando uma renda mínima suficiente estiver garantida a todos a manutenção do pleno emprego deixará de ser necessariamente um objetivo de política econômica. Um grau substancial de igualdade é, então, uma pré-condição para uma política macroeconômica apoiada pela classe trabalhadora que permitisse que se perdessem empregos em benefício do crescimento da produtividade, que não protegesse plantas e indústrias tecnologicamente ultrapassadas e que encorajasse, ao invés de bloquear, inovações poupadoras de trabalho. Mas consideremos as recompensas. A uma taxa anual de crescimento da produtividade de cerca de 3 %, o produto por trabalhador dobra em 25 anos: ao longo de uma geração poderíamos reduzir à metade o tempo de trabalho. Se as pessoas optariam por usar os ganhos de produtividade para aumentar o consumo ou o lazer, não sabemos. Mas uma vez que a manutenção do pleno emprego deixe de ser um fetiche, e que condições de vida decentes estejam asseguradas a todos, essa escolha se colocará.

Em qualquer sociedade algumas decisões têm um impacto público e outras têm um efeito privado, ou limitado. E em qualquer sociedade algumas decisões são tomadas pelo público enquanto outras são restritas à esfera privada. As decisões de investimento — isto é, de desviar do consumo atual uma parte dos recursos da sociedade, destinando-a a repor ou aumentar os instrumentos de produção — têm um impacto que é tanto geral quanto duradouro, ou seja, público. Entretanto a própria instituição da propriedade privada implica que elas sejam uma prerrogativa privada. O controle do investimento é a questão política central no capitalismo exatamente porque nenhuma outra decisão tomada privadamente tem um impacto público tão profundo.

O programa da direita é deixar que o mercado determine o tipo e a quantidade de investimento. O mercado, apesar de tudo, é uma instituição que coordena as decisões privadas e agrega preferências. Se ele não for distorcido por monopólios, externalidades etc., e os consumidores forem soberanos, o mercado agrega as decisões privadas de um modo que corresponde às preferências dos indivíduos como consumidores. As decisões tomadas por investidores em busca da maximização dos lucros responderão às preferências dos consumidores ligadas à alocação temporal

e intertemporal de recursos. Mas as preferências a que o mercado responde são ponderadas pelo montante de recursos que cada indivíduo controla. A primeira lição da economia do bem-estar é que um mercado "perfeito" idealizado contempla com eficiência as preferências agregadas dos consumidores. Que estas refletem a distribuição da renda e da riqueza é um colário freqüentemente negligenciado.

Um sistema político democrático constitui outro mecanismo pelo qual as preferências individuais são agregadas. Se a competição política for livre de coerção e os eleitores forem soberanos, as políticas de governo refletirão as preferências agregadas dos indivíduos como cidadãos. Mas só se os cidadãos individualmente tiverem o mesmo peso. Conseqüentemente, um mesmo conjunto de preferências individuais, por bens públicos ou privados, normalmente produzirá uma demanda diferente por alocação de recursos quando elas forem agregadas por instituições políticas em vez de o serem pelo mercado.

Além disso, o mercado não dá nenhuma garantia de que aqueles cujo consumo é mais contido no presente receberão a recompensa do investimento no futuro. Em qualquer sociedade uma parte do produto deve ser desviada do consumo, se se pretende continuar a produzir e aumentar o consumo. O que distingue o capitalismo é que o investimento é financiado principalmente pelos lucros, a parte do produto tirada dos assalariados. É dos lucros que dependem a renovação e o aumento do estoque de capital. Por isso, no capitalismo, a presença dos lucros é uma condição necessária para a melhora das condições materiais de qualquer grupo na sociedade. Mas não é suficiente. Os lucros podem ser acumulados, consumidos, exportados ou mal investidos. Mesmo se os capitalistas forem moderados, eficientes e prescientes, sua relação de mercado com os trabalhadores termina quando o ciclo de produção se completa e os salários são pagos, e não há nada na estrutura do sistema capitalista de produção que garanta que no futuro os assalariados se beneficiem do fato de que uma parte da produção atual lhes seja tirada na forma de lucro.

Qualquer compromisso de classe deve, entretanto, incluir pelo menos dois aspectos: um se refere à distribuição da renda, o outro ao investimento. Se os que não possuem capital estão dispostos a permitir voluntariamente a propriedade privada dos instrumentos de produção, devem ter uma razoável certeza de que suas condições materiais melhorarão no futuro como resultado da apropriação dos lucros feita no presente pelos capitalistas. Até recentemente, esse compromisso era raramente explicitado, pois ele é basicamente institucional: os trabalhadores concordam com a instituição da propriedade privada dos meios de produção e os proprietários desses instrumentos concordam com as instituições políticas por meio das quais outros grupos podem efetivamente levar adiante suas demandas. Hoje, quando a confiança no compromisso está desgastada, os trabalhadores estão exigindo comprometimentos mais explícitos. Como se lê num relatório recente preparado pela União dos Sindicatos Europeus: "Para aceitar

o nível de lucro requerido pelos investimentos e dar às empresas uma substancial base financeira, os trabalhadores vão demandar cada vez mais o direito de opinar nas decisões sobre os investimentos e uma parte mais equitativa da renda que eles geram"¹³.

O momento atual, contudo, é o primeiro desde os anos 20 em que os proprietários de capital rejeitam abertamente um compromisso que envolva a influência pública sobre o investimento e a distribuição da renda. Pela primeira vez em muitas décadas, a direita tem um projeto histórico próprio: libertar a acumulação de todas as cadeias impostas a ela pela democracia. Pois a burguesia jamais completou sua revolução. Logo que libertou a acumulação das amarras impostas pela ordem feudal, a burguesia foi forçada a sujeitá-la às limitações do controle popular exercido por meio do sufrágio universal. A combinação da propriedade privada dos meios de produção com o sufrágio universal é um compromisso, e ele implica que a lógica da acumulação não seja exclusivamente a lógica dos atores privados.

O que está envolvido na atual ofensiva de direita não é simplesmente um questão de impostos, gastos de governo, ou mesmo distribuição da renda. Os planos para abrandar a tributação dos lucros, abolir os controles ambientais, eliminar os programas previdenciários, acabar com o controle do governo sobre a segurança dos produtos e as condições de trabalho e para enfraquecer os sindicatos são muito mais do que uma reorientação da política econômica. Constituem um projeto para uma nova sociedade, uma revolução burguesa.

Entretanto, é preciso considerar a seguinte questão: que tipo de sociedade seria essa na qual a acumulação estaria livre de qualquer forma de controle, livre das restrições da distribuição da renda, das considerações sobre desemprego, meio ambiente, saúde dos trabalhadores e segurança dos consumidores? Essas questões hipotéticas não têm respostas prontas, mas especulemos.

Seria uma sociedade composta de empresas e famílias, relacionadas umas às outras exclusivamente por meio do mercado. As relações sociais passariam a ter a mesma duração das relações de mercado e o papel da autoridade política seria reduzido à defesa do mercado frente às tentativas de qualquer grupo organizado de atores alheios ao mercado (isto é, qualquer grupo exceto famílias e empresas) de alterar as alocações determinadas pelo mercado. Como as relações sociais e políticas seriam despolitizadas, as demandas desses atores deixariam de ser ouvidas. A tensão entre acumulação e legitimação seria superada: a acumulação seria autolegitimante para os que se beneficiassem dela e nenhuma outra legitimidade seria procurada. Como já se disse, "o governo não deve nada a ninguém".

A renda familiar dependeria tão-somente do valor de mercado do trabalho realizado. A reprodução da força de trabalho seria reprivatizada e a divisão de trabalho tradicional na família — entre os que trabalham fora e os que cuidam dos filhos — seria restabelecida. As pessoas exclu-

(13) Günter Köpke, *Keynes Plus: A Participatory Economy* (Brussels: European Trade Union Institute, 1979), p. iv.

das da participação em atividades remuneradas não teriam garantia institucional de sobrevivência. Elas poderiam ser isoladas em "reservas", em cidades do interior ou em regiões desvalorizadas, onde poderiam ser esquecidas ou ignoradas.

Os trabalhadores seriam desorganizados enquanto classe. Se as negociações salariais fossem legalmente descentralizadas em nível de empresa (como se dá hoje no Chile) e continuasse o processo de internacionalização da produção, o poder de monopólio dos sindicatos seria efetivamente quebrado. Os trabalhadores seriam controlados por uma combinação de cooptação descentralizada de algumas empresas, repressão dirigida contra o poder de monopólio e — o mais importante — ameaça de desemprego.

Todas essas mudanças representariam uma reversão de tendências que nos acostumamos a ver como irreversíveis. Realmente, o quadro que pintamos acima pode facilmente ser obtido combinando-se as tendências do capitalismo contemporâneo descritas por, digamos, E.H. Carr ou Jurgen Habermas e invertendo-as¹⁴. As relações econômicas seriam despolitizadas. O planejamento econômico de governo seria abandonado. A legitimação seria deixada a cargo do mercado. O "chicote econômico" seria restabelecido como o mecanismo central de controle político.

Uma sociedade dessas é viável? A experiência chilena demonstra que sim, quando acompanhada por brutal repressão, destruição das instituições democráticas e liquidação de todas as formas de política. Pelo menos no Chile — a maioria dos observadores concorda — uma tal reestruturação da sociedade não teria sido possível sob condições democráticas, sem a ditadura militar. Mas, será isso possível sem destruir a democracia formal, sem uma "chilenização" das democracias capitalistas?

Onde a participação eleitoral tem sido tradicionalmente alta, onde os partidos da classe trabalhadora contam com suporte eleitoral, e onde o acesso ao sistema eleitoral é relativamente aberto — na maior parte dos países da Europa ocidental — o projeto da direita parece condenado ao fracasso sob condições democráticas. Mas nos Estados Unidos, onde cerca de 40% dos adultos nunca votam, onde partidos de notáveis exercem um controle duopolista do sistema eleitoral, e onde as barreiras à entrada são proibitivas, deve-se ser menos otimista quanto às perspectivas. Pois suponhamos que o projeto seja economicamente bem-sucedido, mesmo que por razões meramente fortuitas, e benéfico para uma parte considerável do eleitorado, que a direita controle os dois partidos e que a ofensiva conte com o apoio dos meios de comunicação de massa... Essa previsão não é totalmente descabida.

(14) Edward H. Carr, *The New Society* (London: Oxford University Press, 1961); Jurgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press, 1975).

Adam Przeworski é professor de Ciência Política da Universidade de Chicago. Já publicou nesta revista "Ama a Incerteza e Serás Democrático" (Nº 9). Michael Wallerstein é professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia, Los Angeles.