

PÚBLICO, MAS NEM TANTO; CRISE, MAS NEM TANTA: SOBRE FUNDOS PÚBLICOS E CRISE (FISCAL) DO ESTADO (CAPITALISTA)

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles – UNICAMP

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

Introdução

Crescentemente, tornou-se consenso a idéia de que vivemos uma crise do Estado-Nação calcado no modelo de *Welfare State*, embora se discorde da extensão, profundidade e rapidez do fenômeno. Dos debates sobre a crise do Estado Bem-Estar Social, derivaram diversas propostas de “ajuste estrutural”, que visaram modificar a estrutura social e as políticas de bem-estar social dos países “em desenvolvimento”, a partir de uma série de pressupostos, quais sejam: políticas monetaristas para controlar a inflação e garantir o equilíbrio fiscal, diminuição do Estado, privatização dos serviços, diminuição do gasto público, diminuição do emprego público.

Não é demais assinalar os efeitos prejudiciais deste processo sobre a educação. A continuidade do processo de democratização, a exigir políticas públicas efetivas para assegurar os direitos educacionais conquistados formalmente no plano jurídico, foi interrompida pela crise de financiamento e pela reforma do Estado. As políticas de estabilização monetária e ajuste macroeconômico condicionaram a expansão do gasto social público às metas de equilíbrio fiscal, acarretando a redefinição de papéis das esferas central e subnacionais de governo, das instituições privadas e das organizações da sociedade civil na prestação dos serviços sociais. Consolidou-se, assim, uma tendência à descentralização do financiamento e dos serviços.

Frente a um contexto de franca redução (e focalização) de gastos sociais, dentre eles a educação, é mister, pois, conhecer as raízes históricas desta denominada “crise fiscal do Estado” (capitalista) em sua relação com os fundos “públicos”. Tratar-se-ia de fato de uma crise? Quais são suas origens? Sua natureza é econômica, política ou social? Qual a relação com os fundos públicos? Há horizontes para sua superação? Quais alternativas?

Eis algumas questões norteadoras deste trabalho, onde pretendemos perscrutar a denominada “crise fiscal do Estado” (capitalista) à luz de compreensões erigidas das obras de James O’Connor (1977) e Francisco de Oliveira (1998).

1. Fundos Públicos? Dos clássicos à sua crítica

Sob uma perspectiva normativa, os teóricos ortodoxos das finanças públicas preocuparam-se (preocupam-se) com os efeitos econômicos da tributação (e das despesas) bem como com o problema do que o governo deve tomar em impostos (e prover em despesas). Nessa direção, Turvey (apud O'Connor, 1977: 17) discute como o comportamento da empresa estatal pode ser levado a adaptar-se a uma noção pré-estabelecida de ótimo econômico e Musgrave (ibid) em "*The Theory of Public Finance*" vislumbra "um plano orçamentário ótimo com base em condições inicialmente definidas" considerado "uma teoria normativa ou optimal de condução da coisa pública".

O efeito desta ênfase normativa tem sido ignorar a aplicação da teoria do crescimento econômico, a exemplo do keynesiano Domar (ibid: 18) que tratou as despesas governamentais: 1) presumindo-as exógenas ou determinadas por forças estranhas ao sistema econômico; 2) misturando-as com gasto de consumo; 3) ou presumindo que estes são separados.

Em oposição, a preocupação básica da política fiscal de descobrir princípios que governam o volume e a alocação das finanças e despesas públicas, e da distribuição do peso fiscal pelas diversas classes econômicas, moveram o marxista alemão Goldscheid, fundador da ciência contemporânea da política fiscal, e Schumpeter para quem:

As finanças públicas são um dos melhores pontos de partida para uma pesquisa da sociedade, especialmente embora não exclusivamente de sua vida política. (...) Apesar de todas as qualificações que sempre têm de ser feitas ... certamente podemos falar de ... um campo especial: a sociologia fiscal de que tanto se poderá esperar (SCHUMPETER apud O'CONNOR, 1977: 16).

Claramente nesta segunda linha, a teoria de orçamento governamental apresentada por O'Connor (1977) baseia-se no estudo de política fiscal, o que realça os fundamentos sociológicos das finanças governamentais ou estatais, e não públicas porque às vezes os intitulados investimentos públicos não passam de tipos especiais de investimentos privados.

Em sentido análogo, argumenta Oliveira (1998: 20) da impossibilidade de conceber a formação do sistema capitalista sem a utilização de recursos públicos que, em determinados casos, funcionaram quase como uma "acumulação primitiva".

O volume e a composição das despesas governamentais bem como a distribuição do peso tributário não são meramente determinados por leis de mercado, mas refletem antes conflitos econômicos entre classes e grupos. Ou como postulou Marx, "a luta

tributária como a mais velha forma de luta de classes”. Finanças tributárias de todas as épocas são forma de exploração econômica, na medida em que os sistemas tributários protegeram e empoderaram algumas classes às expensas de outras.

É mister destacar ainda as considerações de Oliveira (1998), para quem o que está em crise é o padrão de financiamento público do Estado-providência e não a “estatização” (porque leva a supor que a propriedade é crescentemente estatal) ou a “intervenção estatal” (porque leva a pensar que a intervenção se dá de fora para dentro).

Nesse sentido, o autor lembra que enquanto a reprodução do capital, os aumentos da produtividade, a elevação do salário real estiveram circunscritos ao território nacional, a regulação keynesiana funcionou. Se a circularidade pressupunha ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda que o fundo público articulava e financiava, a internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, embora tenha deixado aos fundos públicos nacionais a função de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho. Na crise fiscal ou “o que um ganha é o que outro perde” (THUROW, 1981 apud OLIVEIRA 1998) emergiu a deterioração das receitas fiscais e parafiscais (previdência social, por exemplo), conduzindo ao déficit público.

Para além da idéia já presente em O’Connor (1977) de que o fundo público está presente na reprodução da força de trabalho e na acumulação do capital, visto que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para concretizar as novas possibilidades abertas pelo progresso técnico (e tecnológico, acrescentaríamos), apropriando parcelas crescentes dos recursos públicos que toma a forma estatal, Oliveira (1998) trabalha com a idéia de fundo público como anti-valor, anti-capital.

Segundo o autor, a relação *ad hoc* entre o fundo público e cada capital em particular, o leva a comportar-se como um anticapital: “(...) essa contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização” (OLIVEIRA, 1998: 29). Assim, propõe que o fundo público, funcionando como pressuposto geral de cada capital em particular, transforma a equação clássica do capital-dinheiro D-M-D’ em anti-D-D-M-D’ e M-D-M, em anti-M-M-D-M’ (anti-M).

Transformação repõe o problema clássico na teoria marxista: tendência declinante da taxa de lucro. Estatisticamente, mede-se o aumento do capital constante e o declínio do capital variável a partir da soma dos capitais particulares. Mas

teoricamente o capital constante não pode ser uma soma dos capitais particulares, visto que há uma oposição operada pelo fundo público para viabilizar a acumulação de cada capital particular, sendo impossível medir o capital variável sem considerar o salário indireto como uma forma oposta ao salário direto.

Se, no capitalismo clássico, o trabalho era a mercadoria padrão que media o valor das outras mercadorias e do dinheiro, quando o trabalho perde a condição de mercadoria; o mesmo ocorre com o dinheiro que deixa de ser mercadoria e se torna simplesmente moeda ou expressão monetária da relação entre credores e devedores.

(...) o fundo público não é capital, não podendo, senão nominalmente, senão monetariamente, ser identificado com ele (...) sua necessidade estrutural insubstituível não se dá porque o capitalismo esgotou as possibilidades de acumulação; ao contrário, o fundo público comparece como viabilizador da concretização das oportunidades de expansão, em face da insuficiência do lucro frente ao avassalador progresso técnico. (...) (OLIVEIRA, 1998: 34).

Ao promover o salário indireto, o fundo público desatou a amarra que prendia o capital à força de trabalho (o salário direto). Vale lembrar que no passado a inovação tecnológica era uma reação ao aumento real do salário.

A famosa previsão de Marx do fim do sistema capitalista não se cumpriu. Para Oliveira, os limites do sistema capitalista só podem estar na negação de suas categorias reais, o capital e a força de trabalho. Assim,

(...) o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase, em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas (...) não como desvios do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão (OLIVEIRA, 1998: 35).

O pesquisador também irá tocar em outro pilar marxista: a fetichização da mercadoria. A “des-mercantilização” da força de trabalho de trabalho proposta operaria no sentido da anulação do fetiche da mercadoria, mas não do fetiche. Em sua argumentação

(...) cada vez mais, a remuneração da força de trabalho é transparente, no sentido de que seus componentes são não apenas conhecidos, mas determinados politicamente. (...) Mas, pareceria ironia dizer que o mundo contemporâneo é completamente desfeticizado, pois a sociedade de massas parece a fetichização elevada a enésima potência. Pode-se, apenas, sugerir que no lugar do fetiche da mercadoria colocou-se um fetiche do Estado, que é finalmente o lugar onde se opera a viabilidade da continuação da exploração da força de trabalho, por um lado, e de sua des-mercantilização, por outro, escondendo agora o fato de que o capital é completamente social (OLIVEIRA, *ibid*).

Enfim, o limite previsto por Marx para o sistema capitalista (o limite do capital é o próprio capital) se atualiza por meio da utilização do fundo público, desatando a capacidade de inovações que não podem ser postas a serviço da produção financiada apenas pelo lucro.

2. Classe Trabalhadora: vilã ou refém?

O'Connor (1977: 25-33) esboça uma anatomia do capitalismo americano, que tomadas as devidas ressalvas impostas por um contexto outro, são interessantes. Classifica as atividades econômicas da moderna sociedade americana em dois amplos grupos: empresas organizadas pelo capital privado e empresas organizadas pelo Estado. Já a produção e distribuição, no setor privado, subdivide-se em: empresas competitivas organizadas pelos pequenos empreendedores e empresas monopolistas organizadas pelo grande capital. Estes grupos se superpõem e cada setor depende dos demais, embora suas características sejam distintas.

O **setor competitivo** caracteriza-se pela baixa proporção física capital/trabalho e produtividade, dependendo o crescimento da produção mais da expansão do emprego do que do capital investido ou do progresso técnico. Os salários são relativamente baixos, havendo tendência para o congestionamento devido a facilidade para estabelecer o negócio; mercados sazonais, sujeitos a bruscas mudanças de moda ou estilo, ou irregulares e instáveis, o que implica poucas oportunidades para estabilizar a produção e o emprego e mesmo pouco incentivo para fazê-lo. Trabalhadores que não conseguem trabalho bem pago, de tempo integral e durante todo o ano, nos setores estatal ou monopolista, submetem-se a quaisquer condições no setor competitivo. Neste contexto, pouco desenvolvido é o movimento operário. Dado às más condições do trabalho, ao alto desemprego e subemprego, os trabalhadores do setor competitivo não ganham para economizar para períodos de desemprego, endividamento, enfermidade ou para despesas do próprio falecimento. Não há (bons) serviços de saúde, aposentadoria e outras vantagens.

Já no **setor monopolista**, o crescimento da produção depende mais do crescimento físico do capital investido e do progresso técnico, dado a produção de grande escala. Os salários são relativamente altos, havendo uma estabilidade dos empregos devido ao grande montante de capital, aos altos custos das despesas gerais, à publicidade, à lealdade do ramo e à diferenciação de produtos. O grande montante de

capital fixo investido por trabalhador, obriga a administração a regularizar a produção e o emprego. Complexidade da moderna tecnologia e dos processos de trabalho e a imensa tarefa de coordenar elementos distintos no processo de produção também forçam a administração a minimizar elementos arbitrários ou inesperados na produção e na distribuição. Planejamento para assegurar a disponibilidade de matérias-primas e outras a preços estáveis e para manter a demanda sob controle. Embora os trabalhadores se diferenciem (“*blue-collar*” e “*white collar*”), fatores como formação social da força de trabalho, demanda relativamente inelástica de operários, concentração física e geográfica das unidades de produção contribuem para uma maior sindicalização.

Por fim, a **empresa estatal** organiza-se em duas categorias, cada qual organizada ou contratada pelo Estado: produção de bens e serviços. Enquanto nas atividades organizadas a proporção do capital/trabalho e a produtividade são relativamente baixas, dependendo o aumento da produção do crescimento do emprego, nas atividades contratadas, ao contrário, é relativamente alta, dependendo o aumento da produção do investimento de capital, do progresso técnico e do número de trabalhadores empregados. Mas a produtividade tende a ser baixa devido à “originalidade” do produto e à determinação governamental. A demanda de trabalho, embora relativamente estável, está sujeita à mudanças políticas que afetam as prioridades orçamentárias. A administração da demanda reduz os imprevisíveis altos e baixos, sendo que os homens brancos monopolizam as posições mais bem pagas, apesar da política de igualdade de oportunidades forçar as empresas a contratarem mulheres e minorias oprimidas. Se por um lado, a estabilidade de emprego, a imobilidade do operariado e a grande escala das unidades produtoras favorecem a organização e o crescimento dos sindicatos operários, a heterogeneidade social da força de trabalho (velhos e jovens, brancos, membros de grupos minoritários e mulheres) e as distinções de *status* baseadas em hierarquias burocráticas, por outro, inibem o sindicalismo.

Há que se destacar o inter-relacionamento dos setores, sobretudo no que se refere a preços e salários. Enquanto salários, preços e lucros do setor competitivo são, predominantemente, determinados pelas forças do mercado; no setor monopolista, as próprias corporações tem controle sobre o mercado. Assim, se o custo da mão-de-obra aumentar, as empresas protegerão suas metas projetadas de lucro mediante o aumento dos preços, destacando as forças políticas (poder coletivo do operariado organizado) no aumento dos salários. Ocorre, todavia que, enquanto os ganhos do progresso técnico e produtividade do setor competitivo beneficiam a população com a redução dos preços

dos produtos, o mesmo não se pode dizer do setor monopolista, cujos ganhos são retidos pelas corporações e pelo trabalho organizado, ocasionando como efeito colateral a inflação.

E a relação com o setor estatal? Crescimento do setor monopolista e expansão do setor estatal constituem um único processo. Nos últimos séculos a produção capitalista tem se tornado mais interdependente – mais dependente da ciência e da tecnologia, funções de mão-de-obra mais especializada e divisão do trabalho mais extensiva. Em resumo, mais investimento social em relação ao capital privado. **O capital monopolista socializa os custos com o Estado.**

Como o crescimento do setor monopolista é acompanhado por desemprego, pobreza, estagnação econômica etc., para assegurar a lealdade das massas e manter sua legitimidade, o Estado tem de corresponder às demandas dos que arcam com os “custos” deste crescimento.

Assim, o crescimento simultâneo dos setores monopolista e estatal, requerendo despesas crescentes (maiores inclusive que a produção total) em todos os níveis administrativos (federal, regional e local) – cria pressões cada vez mais maiores sobre o orçamento público, gerando crise social e fiscal (ou orçamentária).

Todavia, se, em longo prazo, assinala-se uma tendência da sociedade capitalista moderna de socializar os custos de capital e as despesas sociais de produção, o mesmo não se pode dizer sobre os lucros. O efeito a médio prazo é que o custo salarial do setor estatal torna-se crescentemente inflacionado devido ao aumento salarial tender a sobrepujar o aumento de produtividade.

Como a produção capitalista caminhou historicamente no sentido de substituir cada vez mais a produção de subsistência nas fazendas, no artesanato familiar, nas indústrias domésticas etc pela “proletarização” (bem-estar material depende da capacidade das pessoas de vender sua força de trabalho), que implicou a precarização das condições de vida e trabalho, uma parcela cada vez maior da população depende do Estado na manutenção de um padrão mínimo de vida.

Mais especificamente, o crescimento do setor monopolista tende a gerar uma capacidade excedente de produtos (excedente de capacidade produtiva) e de população desempregada (desemprego tecnológico), pois a capacidade produtiva cresce mais rápido do que a demanda da produção. Assim, os operários empregados no setor monopolista que se tornam redundantes e os ingressantes constituem a população excedente relativa ou “exército reserva”, desde os não-habilitados, semi-habilitados até

profissionais liberais e graduados, a engrossar as filas por emprego no setor competitivo, cujos salários relativamente precários, os torna dependentes dos serviços públicos.

Dessa forma, o crescimento da produção do setor monopolista estimula, indiretamente, o emprego no setor estatal. Já os trabalhadores do setor competitivo ficam cada vez mais empobrecidos. Operários que passam a depender do Estado para satisfazer suas necessidades e suplementar suas rendas, direta ou indiretamente na forma de previdência social e serviços sociais.

Aliás, os trabalhadores do setor competitivo são duplamente vitimados: diretamente, por receberem os menores salários sem partilhar igualmente dos benefícios do progresso técnico e da produtividade aumentada; e indiretamente, por terem de pagar uma parcela dos custos de produção do setor monopolista, ou seja, o custo do capital social.

Em decorrência da produtividade e da capacidade produtiva do setor monopolista se expandirem mais rápido do que a demanda de mão-de-obra e o emprego, temos pressões políticas, de um lado, em prol do crescimento do sistema previdenciário, e paralelamente, no sentido da expansão econômica agressiva no exterior, o que implica um custoso aparelho militar de âmbito mundial, programas de empréstimos e de ajuda (técnico-financeira) ao estrangeiro, sinônimo de mais endividamento.

Daí que o Estado moderno possa ser descrito como Estado “previdenciário-militar”.

O estado previdenciário tende a se expandir devido ao aumento da população excedente, que tem relativamente, baixo poder aquisitivo; e o estado belicista tende a crescer devido à expansão do capital excedente, que não encontra aplicação internamente (em parte devido ao aumento da população excedente). (...) Em suma, tanto as despesas previdenciárias quanto as militares têm dupla natureza: a função do sistema previdenciário não se esgota com o controle político da população excedente; compreende ainda a ampliação da demanda e do mercado doméstico; e o sistema militar não só conserva à distância os rivais estrangeiros e inibe o desenvolvimento da revolução mundial (mantendo na órbita capitalista a força de trabalho, as matérias-primas e os mercados do mundo) mas ainda ajuda a combater a estagnação econômica interna (...). (O'CONNOR, 1977: 154).

3. Gastos de capital social: investimento ou consumo?

As despesas estatais têm natureza dupla que corresponde às duas funções básicas do Estado capitalista (acumulação e legitimação): capital social e despesas sociais.

O **capital social** corresponde à despesa exigida para a acumulação privada lucrativa; produtivo indiretamente (por aumentar indiretamente o valor do excedente segundo Marx). Divide-se em dois tipos: a) **investimento social (ou capital social constante** segundo Marx (1982: 234)): consiste nos projetos e serviços que aumentam a produtividade de um conjunto da força de trabalho, ampliando assim a taxa de lucro, abarcando desde a infra-estrutura econômica e física até capital humano; b) **consumo social (ou capital social variável** segundo Marx (ibid)): consiste nos projetos e serviços que rebaixam o custo de reprodução do trabalho e, mantendo-se iguais outros fatores, ampliam a taxa de lucro. Classificam-se em: bens e serviços consumidos coletivamente pela classe trabalhadora e seguro social contra a incerteza econômica.

Já as **despesas sociais** correspondem aos projetos e serviços para manutenção da harmonia social, cumprindo a função de legitimação do Estado. Não são nem indiretamente produtivas. Exemplo: sistema previdenciário.

Ocorre que, devido ao caráter duplo e contraditório do Estado capitalista, as agências estatais se envolvem nas funções de acumulação e legitimação e quase todas as despesas públicas têm esse caráter duplo.

O capital monopolista socializou, total ou parcialmente, os custos de planejamento, construção, desenvolvimento e modernização dos projetos de capital social físico. Isto porque quanto maior a socialização dos custos, mais baixo pode ser o salário. Por isso, o apoio à expansão das despesas com o consumo social.

As estatísticas de crescimento dos gastos governamentais em programas civis e militares em relação ao Produto Nacional Bruto constituem prova irrefutável do processo: entre 1890 e 1960, as despesas totais cresceram de menos de 8% para mais de 30%, nos EUA; de 10% para 40%, na Inglaterra; e de 13% para 45%, na Alemanha. As despesas civis aumentaram de 5% para 18%, de 5% para 30% e de 10% para 40%, nos Estados, na Inglaterra e na Alemanha, respectivamente (O'CONNOR, 1977: 103-107).

De maneira geral, **o governo federal representa o Estado-bélico-previdenciário e os governos estaduais e locais, estados-produtividade.**

Oliveira (1998: 21-25) atualiza os dados demonstrando o aumento das despesas públicas, destinadas à educação, saúde, pensões e outros programas nos países

européus. Ilustra que o déficit público nos países industrializados cresceu, em média, de 2,07% do PIB, em 1972 para 4,93%, em 1984. Na média dos países industrializados, os gastos dos governos centrais situam-se acima de 1/3 do PIB, apesar da heterogeneidade. Dívidas públicas de países como Estados Unidos, Japão, Inglaterra, Holanda e Suécia correspondem à metade de seus produtos internos brutos.

Dos investimentos sociais doravante citados interessa-nos nomeadamente o capital humano.

Através do século XX, foi ficando cada vez mais evidente a importância da educação elementar e secundária. Paulatinamente, o Estado foi substituindo a família (e a fábrica e o escritório) como principal órgão socializador dos jovens aprendizes (força de trabalho) e enfim foi conclamado a coordenar a pesquisa e o desenvolvimento (R&D) devido a seus altos custos e à incerteza de resultados aplicáveis. O conhecimento e a habilitação técnico-administrativa não puderam ser monopolizados como propriedade privada e, apesar das patentes comportarem certa proteção, não há garantias de que os empregados-chave não migrarão para outras empresas.

Mas,

(...) a socialização dos custos do treinamento da força de trabalho estimulou a substituição do homem pelas máquinas, o que, por sua vez, aumenta a produção total e acelera o crescimento relativo de população excedente – e intensifica a necessidade de programas de despesas sociais, inclusive programas educacionais, que são necessários não só para tentar transformar a população excedente em capital como para legitimar o sistema, numa época em que a educação é cada vez mais reclamada para a obtenção e conservação de empregos bem remunerados. (...) (O'CONNOR, 1977: 125).

4. Financiamento do orçamento: empresa estatal e tributação

As despesas estatais em investimentos e consumo sociais contribuíram para o crescimento da população total e da renda geral da economia, sobretudo do setor monopolista. Com isso, aumentou-se a base tributária. Por outro lado, elevou-se também o custo salarial do setor público desproporcionalmente à produtividade, tornando cada vez mais difícil para o Estado o financiamento de suas atividades com os “dividendos do crescimento” indiretamente gerados pelos gastos em capital social.

Uma das alternativas, até então fracassada, para financiar os crescentes gastos orçamentários é criar empresas estatais produtoras de excedente que, por sua vez, podem ser usados para cobrir o capital social e as despesas correntes de custo social. Tecnicamente, poucas são as barreiras para acumulação de capital estatal nas esferas

diretamente produtivas da economia (não faltam: mão-de-obra científica, técnica, *know-how* organizacional ou administrativo, conhecimento e experiência nas áreas de relações de trabalho, de financiamento, de marketing), mas o capital monopolista aproveita todas as possibilidades lucrativas e resiste à infiltração do capital estatal em seu território. Interessa-lhe que o Estado fique dependente de receitas tributárias e, assim, fiscalmente débil, diminuindo a possibilidade de um governo popular reordenar a alocação dos recursos materiais. Além disso, é importante para o capital privado monopolizar as atividades lucrativas para perpetuar o mito de que o Estado é incompetente para administrar diretamente a produção ou empregar-se argumentos ideológicos de que o Estado não pode criar riqueza, diretamente, porque está limitado a administrar bens improdutivos ou indiretamente produtivos.

Como segunda alternativa para financiar os crescentes gastos orçamentários, está a emissão de títulos de dívida e a tomada de empréstimos por conta de futuras receitas. São os bancos que monopolizam os títulos do governo lucram imensamente com a dívida pública.

Por fim, mas não menos importante, a questão da tributação. Tenta-se esconder ou justificar e racionalizar ideologicamente a exploração tributária (não raro novos tributos serem acompanhados por *slogans* como “justiça ou equidade tributária” ou “incentivos ao progresso”). No geral, os impostos indiretos (de vendas, de consumo) continuam a ser fontes importantes das receitas tributárias estaduais e locais. Contudo, falaciosas são as idéias de a) incentivos pela capacidade de pagar: o uso da renda – e não o da riqueza – como medida da capacidade de pagar é gritantemente discriminatório contra os trabalhadores e a favor do capital.; b) tratamento igual para uma sociedade de desiguais.

Ao recair crescentemente sobre as pessoas físicas (imposto de renda individual), o sistema tributário sequer arranha a concentração da riqueza. O efeito é cíclico: fardo dos impostos recai sobre a classe trabalhadora; e esta exige cada vez mais despesas (de consumo social e correntes de caráter social) precisamente porque tem o *status* de classe trabalhadora. Assim, quanto maior o nível de exploração tributária, maior o nível de despesas governamentais, o que implica a necessidade de mais exploração tributária.

Em oposição, destaca-se o movimento de reforma tributária federal, potencialmente, de maior significação a longo prazo do que a oposição estadual e local. Cresce a quantidade de pessoas que defendem que maior parcela dos impostos deve

tocar às empresas e aos ricos e isentar os pobres, enquanto governos locais e estaduais tornam-se cada vez mais enfraquecidos e dependentes fiscalmente.

Discutindo objetivos e limites da reforma capitalista, O'Connor (1977: 221-257) irá propor que o Estado poderá amenizar a crise social acelerando o crescimento do **complexo sócio-industrial**. Politicamente, o complexo compreende a aliança entre seções do capital monopolista e a população excedente e trabalhadores mal pagos do setor competitivo. Economicamente, representa a transformação das despesas sociais em capital social a partir da implantação de programas sócio-econômicos para prover novas oportunidades de investimentos subsidiados para o capital monopolista e para amenizar a pauperização material da população excedente. Sociologicamente, compreende a criação de uma nova camada de trabalhadores indiretamente produtivos – tecnocratas, administradores, paraprofissionais (liberais), trabalhadores industriais e burocratas.

O setor competitivo terá pouco a ganhar com o complexo sócio-industrial. Como sua produção aumenta à base do crescimento do emprego, não do investimento em tecnologias de grande escala, e sua demanda de mão-de-obra administrativa é relativamente pequena, é geralmente indiferente às despesas com educação superior, com R&D e outros. Ainda assim, o pequeno empresário é forçado a pagar impostos que vão para os bolsos do capital monopolista, dos trabalhadores sindicalizados ou da população excedente. Rejeita os programas previdenciários e sociais que sobrepassem o nível mínimo.

O trabalhador sindicalizado é contra ou indiferente. Os sindicatos do setor competitivo (sobretudo da construção) não têm nada a ganhar. Os do setor monopolista, na melhor hipótese, são indiferentes; na pior, contrários, pois seus impostos acabam financiando os investimentos sócio-industriais e programas destinados a novos empregos para população excedente.

Por outro lado, tem-se a possibilidade de um **complexo militar-industrial**.

5. Poder político e controle orçamentário

O capital organiza a produção para o mercado e emprega força de trabalho só quando há razoável expectativa para o lucro. O Estado organiza a produção em função de uma série de decisões políticas, tomadas no âmbito de um esquema de relacionamentos sociais definido e como consequência de conflitos econômicos, sociais e políticos.

Grande é o número de centros de poder no seio do Estado nacional, cada um com seu grau de autonomia, o que impossibilita uma análise simplista no que se refere ao orçamento. Uma primeira e certamente mais poderosa influência sobre o governo nacional compõe-se da classe capitalista (proprietários, controladores de empresas monopolistas e contratantes do Estado), organizada em grupos de interesses e de classe.

De maneira geral, nas democracias modernas, o poder Executivo pode ser compreendido como representante do capital nacional, e o Legislativo, em grande parte, representa o capital regional e local (e ramos do trabalho sindicalizado), sendo crescente sua debilidade em relação ao controle das verbas.

Evidentemente que, apesar de nas economias capitalistas os poderes político e econômico serem formalmente separados, há uma rede complexa de relações entre o Estado e a economia, os funcionários dos governos e os empresários. Numerosos laços entre interesses particulares das burocracias locais e o Estado. Legislativos estaduais são instrumentos dos empresários e do comércio, inclusive dos ramos industriais específicos e de grandes empresas (corporações).

Ressalve-se, porém, que há uma arena em disputa: enquanto empresários liberais buscam um “novo contrato social” que implique descentralização e regionalização governamentais, esforços dos movimentos minoritários, de controle comunitário e de libertação das mulheres, engajam-se em lutas não apenas pelo montante dos fundos públicos alocados em investimentos sociais e para instalações de consumo social, mas pelo controle dos projetos e atividades de transporte, saúde, educação, assistência comum e outros.

O que dizer de Brasil, onde sitiados por interesses privados, o Estado e o sistema não são vistos como expressão da sociedade civil? Onde o peso do Estado desarmou e inibiu a organização da sociedade política autoritária e golpista? Onde a cidadania fez pela via da regulação? (NOGUEIRA, 1198: 221).

De tudo isso, há que se ressaltar a natureza política da tributação. Os limites da tributação (ou o teto das taxas tributárias) dependem fundamentalmente não do tamanho da força de trabalho ou do nível da renda salarial ou qualquer outro fator econômico, mas antes da natureza das prioridades orçamentárias, das expectativas (e pressões) populares quanto ao poder estatal do Estado e da composição de seus gastos.

Daí acreditar-se ser a luta política contra a exploração tributária a única forma significativa de revolta tributária. Derrotar os “grandes gastadores” que se candidatam a cargos públicos, organizar movimentos políticos, recusar-se a pagar impostos por um ato de consciência política. Em vão será lutar por maiores salários em dinheiro como forma de bancar os tributos mais altos se o imposto de renda progressivo neutraliza em parte ou totalmente a medida.

De nossa parte, acreditamos tratar-se de uma via de mão dupla, pois não se pode ignorar o movimento de fortalecimento das municipalidades, embora seja preciso relevar muito de interesses corporativistas e classistas por trás deste.

Se, em si mesma, a política de grupos de interesse é incompatível com a sobrevivência e a expansão do capitalismo, por, paradoxalmente, exigir um senso de “responsabilidade”, ou seja, consciência de classe, aqui está o encorajamento para continuar a peleja.

Não encerremos o tópico sem convidar Oliveira (1998) e sua ferrenha defesa pela construção de uma esfera de fato pública; democrática. No entender do pesquisador, embora o Estado de bem-estar não tenha deixado de ser classista, está distante de repetir apenas o Estado “comitê executivo da burguesia” concebido por Marx, e pesquisado por Lênin. Tomar a educação e a saúde públicas, a previdência social e outras instituições estruturadoras das relações sociais apenas como ilusões que contribuem para reproduzir o capital não passa de um “esquerdismo infantil impenitente”. Trata-se de um Estado que Poulantzas chamou de “condensação das lutas de classe”. Daí analogia ao campo de xadrez, onde territórios de cada peça – no caso, de cada direito – são previamente mapeados e hierarquizados, ou seja, não se trata de um campo isomorfo e isônimo. Os adversários sabem que ao invadirem certa área, onde a hierarquia da dama, da torre ou do cavalo é dada, a luta de classes consiste em buscar algumas alternativas que anulem a posição previamente hierarquizada, e o poder de fogo das peças mais importantes. Para Przeworski, um jogo de “incertezas previsíveis” (OLIVEIRA, 1998: 39).

O fundo público define a esfera pública da economia de mercado socialmente regulada e que as democracias representativas ajam num campo de lutas polarizado pela direção dada àquele fundo. O neoliberalismo constitui a posição, no momento vitoriosa, que decide cortar o fundo público no pólo de financiamento dos bens e serviços e maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital.

Diretriz que se torna especialmente problemática na América Latina, particularmente no Brasil, onde “o caldeamento de arraigadas sociabilidades autoritárias na formação de nossas sociedades” (OLIVEIRA, 1998: 207) transformou neoliberalismo em totalitarismo, implicando em exclusão.

Em O’Connor (1977: 253), a percepção de uma oportunidade digna de se lutar por, de um outro mundo de grupos e coalizões de trabalhadores e clientes do Estado, de grupos de mulheres e outras organizações militantes vir a se constituir politicamente na medida em que a população excedente, tão fragmentada, for sendo transformada em trabalho assalariado pelo complexo sócio-industrial. Proposição de movimento socialista que acabe com as divisões da classe trabalhadora; uma perspectiva que redefina as necessidades em termos coletivos. Afinal, o “individualismo é um luxo que não podemos mais sustentar” (Stokelcy Carmichael).

Para ambos, O’Connor (1977) e Oliveira (1998), a porta pelo socialismo.

Considerações Finais

Como o lucro dos investimentos e o agigantamento das forças produtivas com uso intensivo da tecnologia não foram (são) suficientes para concretizar todas as possibilidades tecnológicas, o capital recorre a parcelas da riqueza pública.

Logo, o fundo público opera de duas maneiras principais: financiando simultaneamente a) a acumulação do capital (gastos públicos com a produção, desde subsídios para agricultura, indústria e comércio, até subsídios para a ciência e a tecnologia, formando amplos setores produtivos estatais que desembocaram no complexo militar-industrial até a valorização financeira do capital por meio da dívida pública); b) a reprodução da força de trabalho, alcançando toda a população através dos investimentos e despesas sociais (educação e saúde gratuitas, previdência social, seguro desemprego, subsídios para transporte, alimentação e habitação, subsídios para cultura e lazer, salário família, salário desemprego etc).

Dentre as alternativas levadas a cabo para financiar os crescentes gastos orçamentários, nem o aumento da dívida pública nem o desenvolvimento das empresas estatais resultaram na liberação fiscal do Estado, assegurando antes os lucros privados. Já o fardo da tributação, recaiu (e recai) sobre a classe trabalhadora através do crescente imposto de renda individual, tornando premente a necessidade de discutir o tema da tributação pelo seu viés político.

A ação de duplo financiamento promovida a partir do fundo público (acumulação do capital e reprodução da força de trabalho) gerou um salário indireto, liberando o direto para o consumo das classes sociais, particularmente da classe média e da classe trabalhadora, ou seja, o consumo de massa. Consumo este que, em países com desigualdades abismais entre as várias classes sociais como o nosso, traduziu-se, após os primeiros resultados do Plano Real, de abolição do “imposto inflacionário, no exponencial crescimento do consumo ... de frangos, ironiza Oliveira (1998: 212).

Concordemos com Oliveira (1998: 36) de que o Estado de Bem-Estar e suas instituições não são o “horizonte intransponível”, mas atingir um modo social de produção superior implica a apropriação dos resultados da produção de fato pelo social, pois, por enquanto, “a atuação do fundo público leva água ao moinho dos proprietários do capital”.

Há que se construir uma alternativa democrática, imperfeita. E isto constitui uma luta que passa pela gestão do fundo público, opondo-se à gestão neoliberal e seus ataques aos gastos sociais.

Quanto a nós, educadores, temos de nos opor à idéia de educação como privilégio ou como mercadoria, produto, serviço em sua relação com produtividade; para compreendê-la como direito, bem como valorizar a escola como espaço de formação de um ser humano integral, de um cidadão ativo (na assepsia original esvaziada ao longo da história) e não mero instrumento de mercado. No que tange aos recursos para educação, nossa luta deve ser por mais e melhor utilização dos recursos públicos.

Referências Bibliográficas

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado Capitalista**. Tradução de João Maia. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 264 p. (Do original inglês: The fiscal crisis of the State).

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro Primeiro. O processo de produção do capital. V. 1, 7^a ed. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. São Paulo: DIFEL, 1982.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, RJ, 1998.