

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

MARCELO SOARES BANDEIRA DE MELLO FILHO

A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO REAGAN: ESTADO
NEOLIBERAL, TRIBUTAÇÃO E GASTO PÚBLICO FEDERAL
NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA ENTRE 1981 E 1988

Rio de Janeiro
2010

MARCELO SOARES BANDEIRA DE MELLO FILHO

A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO REAGAN: ESTADO
NEOLIBERAL, TRIBUTAÇÃO E GASTO PÚBLICO FEDERAL
NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA ENTRE 1981 E 1988

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Instituto de Economia da Universidade Federal do
Rio de Janeiro como requisito necessário à
obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Aguiar de Medeiros

Rio de Janeiro
2010

MARCELO SOARES BANDEIRA DE MELLO FILHO

A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO REAGAN: ESTADO
NEOLIBERAL, TRIBUTAÇÃO E GASTO PÚBLICO FEDERAL
NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA ENTRE 1981 E 1988

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Instituto de Economia da Universidade Federal do
Rio de Janeiro como requisito necessário à
obtenção do título de Mestre em Economia.

Rio de Janeiro, ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Dr. Carlos Aguiar de Medeiros (orientador) - UFRJ

Dra. Maria Mello de Malta - UFRJ

Dr. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos - UFF

Dr. Franklin Leon Peres Serrano (suplente) - UFRJ

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais, Marcelo e Nazareth, pelo incentivo. A minha irmã, Tatiana, pelo companheirismo. Não posso deixar de agradecer a minha namorada Juliana, pelo carinho, paciência e apoio. Sou grato a meus amigos de Belo Horizonte, por todos esses anos de companheirismo e união.

Agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro, seus professores e funcionários, pelo trabalho competente e atencioso realizado na instituição. Sou muito grato ao professor Carlos Medeiros, pela orientação e pela dedicação. Também sou grato a Franklin Serrano e Fabio Freitas, pelos comentários e sugestões. Agradeço aos colegas de mestrado pela amizade e pelas discussões, sou especialmente grato ao Bento, pelos comentários, e ao Thales e ao Wilson, pelas palavras de incentivo e pela ajuda operacional.

RESUMO

A dissertação investiga o comportamento dos gastos públicos federais e da política tributária durante o governo Reagan, nos Estados Unidos da América entre 1981 e 1988. Nesse período os déficits fiscais federais ultrapassaram a marca de 6% do PNB e foi eliminada a tributação progressiva. A taxa máxima de imposto de renda caiu de 70% para apenas 28%. É objetivo central do trabalho investigar as causas que levaram aos cortes de impostos e, contrariamente ao prometido pelo presidente, aumento dos déficits fiscais federais. Conclui-se que a proposta de redução de gastos era principalmente um artifício retórico para a aceitação dos cortes de impostos que beneficiavam aos ricos. A era Reagan pode ser compreendida como um período de construção das formas institucionais que predominarão na economia americana nas décadas seguintes. A construção da estrutura social de acumulação neoliberal, como será defendido nesse trabalho, foi um processo muito mais de lutas políticas e sociais do que de mudanças nas técnicas produtivas.

Palavras chave: Neoliberalismo; tributação; gastos públicos; estrutura social de acumulação; governo Reagan; Estado.

ABSTRACT

The dissertation investigates the behavior of federal government spending and tax policy during the Reagan administration in the United States of America between 1981 and 1988. During this period the federal fiscal deficit surpassed the 6% of GNP and was eliminated the progressive tax. The maximum rate of income tax fell from 70% to just 28%. It's the central objective of the dissertation to investigate the causes that led to tax cuts and, contrary to what was promised by the president, the rising of federal budget deficits. It is concluded that the proposed reduction in expenditure was primarily a rhetorical device for the acceptance of tax cuts that benefited the rich. The Reagan Era may be understood as a construction period of institutional forms that predominate in the U.S. economy in coming decades. The construction of the neoliberal social structure of accumulation, as will be argued in this study, was of a much more social and political struggles than on changes in production techniques.

Keywords: Neoliberalism; taxation, public spending, social structure of accumulation; Reagan; State.

SUMÁRIO

1	Introdução.....	7
2	Análise política e econômica das instituições	15
2.1	Introdução	15
2.2-	Teoria Parisiense da Regulação – conceitos principais.....	19
2.3-	Escola da Estrutura Social de Acumulação – conceitos principais.....	24
2.4-	Diferenças entre as duas abordagens.....	30
3.	Do pós-guerra a crise dos anos 1970	36
3.1	A estrutura social de acumulação do pós-guerra.....	36
3.2	Crescimento econômico.....	45
3.3	A Crise dos anos 1970 e a ascensão neoconservadora.....	49
4	A Economia Política da era Reagan.....	60
4.1	Mobilização política das corporações e criação do Estado Neoliberal.....	60
4.2	A mitologia neoconservadora de Reagan.....	79
4.4	As políticas tributária e fiscal.....	87
4.5	O projeto neoliberal.....	107
4.6	A performance macroeconômica.....	126
5	Conclusão.....	137
	Referências Bibliográficas.....	142

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho investiga o comportamento dos gastos públicos federais e da política tributária durante o governo Reagan, nos Estados Unidos da América entre 1981 e 1988. Nesse período os déficits fiscais federais chegaram a ultrapassar a marca de 6% do PNB e foi eliminada a tributação progressiva. A taxa máxima de imposto de renda caiu de 70% para apenas 28%. O programa econômico de Reagan propunha cortes de impostos e de gastos públicos. É objetivo central do trabalho investigar as causas que levaram aos cortes de impostos e, contrariamente ao prometido, aumento dos déficits fiscais federais. Abordaremos os antecedentes históricos do governo Reagan e as teorias, ideologias, jogos de interesse e limites estruturais que definiram, conjuntamente, as políticas econômicas do governo.

Durante a pesquisa optou-se por seguir o seguinte esquema explicativo: 1) vale o princípio da demanda efetiva, segundo o qual nas economias capitalistas o produto é determinado pelas decisões de gasto, já que estas são as decisões autônomas e não as de ganho, tanto no âmbito de uma compra individual quanto no âmbito das economias nacionais e da economia global; 2) as principais variáveis explicativas do nível de produto e de lucro não são dadas unicamente pelo funcionamento do livre mercado mas também influenciadas por fatores político-institucionais. O nível dos salários¹ e de consumo dos trabalhadores é influenciado pela barganha entre trabalhadores e capitalistas, os impostos e gastos públicos dependem das lutas políticas em torno da tributação e do gasto público, a taxa de

¹ Variáveis agregadas ao nível nacional, sendo o produto = consumo + investimento + gasto do governo + exportações – importações. O mesmo iguala por definição a salários + juros + lucros + aluguéis + impostos. Se agregarmos juros + lucros + aluguéis sobre o rótulo de lucros e considerarmos que o consumo se divide em duas partes, uma parte realizada pelos trabalhadores e uma parte pelos capitalistas, o volume de lucro da economia será: consumo dos capitalistas – poupança dos trabalhadores + investimento + déficit público + saldo comercial (KALECKI, 1983). No que diz respeito a determinação do produto nacional, consideramos que parte do consumo será induzida pelo nível da renda e parte será autônoma a renda. Também as exportações e os gastos públicos são autônomos. Os componentes autônomos devem ser explicados por motivos políticos e institucionais. As importações são determinadas pela participação do componente importado na renda. O investimento depende das expectativas sobre o crescimento da demanda efetiva (CESARATTO; SERRANO; STIRATI, 2007; SERRANO, 1996).

câmbio e o saldo da balança comercial se relacionam com a inserção do país no capitalismo internacional, o consumo dos trabalhadores e dos capitalistas depende da gestão da moeda e do crédito; 3) o Estado ocupa lugar de destaque na determinação desses fatores político-institucionais. Há limites estruturais do capitalismo para a ação do Estado, que deve estimular a economia capitalista para promover bem-estar mas ao mesmo tempo proteger grupos sociais excluídos dos benefícios do mercado. Diversos grupos, classes sociais e frações de classes influenciam as políticas governamentais. Alguns desses segmentos tem mais poder e influência que outros em determinados períodos da história.

O próximo capítulo dedica-se a analisar duas diferentes abordagens de estudo de como as instituições definem diferentes padrões de crescimento e distribuição de renda nos diversos países e nas diversas etapas da história econômica. A Teoria Parisiense da Regulação (TPR) e a Escola da Estrutura Social de Acumulação (EESA) advogam que não existe um livre mercado desprovido de leis, costumes, regras e conflitos sociais. As instituições, ou formas estruturais, estabilizam determinada etapa do capitalismo e a crise das mesmas causa instabilidade econômica e a necessidade de construção de novas formas estruturais.

A era Reagan pode ser compreendida como um período de construção das formas institucionais que predominarão na economia americana nas décadas seguintes. A construção da estrutura social de acumulação neoliberal, como será defendido nesse trabalho, foi um processo muito mais de lutas políticas e sociais do que de mudanças nas técnicas produtivas.

No capítulo seguinte descreve-se como se deu a construção e crise das instituições que pilotaram o padrão de crescimento do pós-guerra. A Crise dos anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial marcaram uma série de transformações estruturais no capitalismo mundial. O Estado assume uma posição central na determinação do emprego, da renda e da distribuição. Começou a possuir um papel mais ativo na intervenção que enfrentou a crise, planejou as economias mobilizadas para a guerra e reconstruiu os sistemas produtivos desmantelados pelo conflito.

Sindicatos e trabalhadores passam a ter maior poder político, devido a mobilização para o enfrentamento da Crise de 1929, ao importante papel que ocuparam na economia americana de guerra, a resistência ao Eixo na Europa e a mobilização para reconstrução das economias destruídas pelo conflito.

No âmbito internacional, Alemanha e Inglaterra, que brigavam pela posição de líderes econômicos e políticos globais, saem fragilizadas do conflito, endividadas e com suas capacidades industriais desmanteladas. Os Estados Unidos assumem a liderança do mundo capitalista. Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, entre 1941 e 1945 “foi também o tempo em que se negociaram as bases hierárquicas, funcionais e competitivas da nova ordem política mundial, que nasceria sob a forma simultânea e complementar, da Guerra Fria com a União Soviética, e da hegemonia econômica e militar dos Estados Unidos dentro do mundo capitalista” (FIORI, 2004, pg 85-86).

Os Estados Unidos se tornaram a principal potência econômica do planeta, alcançando superioridade industrial e tecnológica. O dólar se tornou a moeda internacional. Passa a ser de interesse dos diferentes governos do país a manutenção da liderança industrial, tecnológica e financeira mundial como forma de manter o elevado padrão de vida de sua população.

O país, a partir de então, reconstruiu o sistema financeiro mundial, alterou para sempre o paradigma das guerras – sobretudo porque utilizou armas atômicas contra os japoneses, levando as exigências tecnológicas militares a patamares então desconhecidos –, adotou tratamento econômico diferenciado aos países aliados em posição geopolítica estratégica e, finalmente, instituiu uma nova ordem geopolítica mundial, marcada pela bipolaridade.

Apontam-se as principais causas do grande crescimento econômico ocorrido a partir do fim da Segunda Guerra Mundial até o fim dos anos 1960. Os acordos de Bretton Woods, o Plano Marshall, o aumento da presença do Estado na economia, o forte poder de barganha dos sindicatos são alguns dos elementos que contribuíram para a estabilidade macroeconômica do período.

Ainda neste terceiro capítulo serão apresentados os principais fatos que marcaram o fim dos anos 1960 e os anos 1970, como as manifestações de 1968, o rompimento do acordo de Bretton Woods, a Guerra do Vietnã, os Choques do Petróleo, estagflação, déficits fiscal e externo, descrédito da opinião pública acerca do papel do Estado (visto como causa da estagflação, da derrota no Vietnã e capaz de cometer ilegalidades como em Watergate).

No quarto capítulo aborda-se o tema central do estudo, a reconstrução de instituições durante o governo Reagan. Observaremos como se deu a mobilização política do empresariado descontente com a diminuição do poder e da taxa de lucro. Comentaremos em seguida o tipo de discurso utilizado pelos grupos conservadores para tentar tornar consensual sua visão de como funciona a economia estadunidense. Observaremos os diagnósticos do presidente das causas dos problemas econômicos pelos quais o país passava. Desses diagnósticos emergirão propostas de reformas na economia. Duas destas serão mais detidamente investigadas, as diferentes legislações tributárias e a política fiscal.

É objeto central do presente trabalho investigar as razões do comportamento das políticas fiscal e tributária terem se dado de forma relativamente distanciada das propostas do presidente. Notaremos se o Congresso e o presidente realmente desejavam e podiam cortar os gastos federais, especialmente sociais, na mesma proporção dos tributos, ou se a proposta de redução de gastos não passava de um artifício retórico para a aceitação dos cortes de impostos que beneficiavam mais aos ricos.

Ainda no quarto capítulo é descrita a performance macroeconômica do país. Aqui serão apresentados os principais dados econômicos sobre o funcionamento da economia estadunidense, tais como inflação, desemprego, crescimento, balança comercial e outros estarão presentes.

Será notado que o presidente tentará culpar as administrações passadas pelos problemas econômicos do início do governo e destacará, em diversos comunicados, a criação de emprego

posterior a essa crise como resultado das políticas de governo. Analisaremos se as razões para a recuperação da economia condizem com o diagnóstico do presidente ou se o que ocorreu de fato foi a continuidade de políticas keynesianas de estímulo ao crescimento.

Reagan foi o quadragésimo presidente dos Estados Unidos e foi também o mais velho a assumir o posto, em 20 de janeiro de 1981. No dia 6 de fevereiro completou setenta anos. No mesmo dia da posse o governo conseguiu a libertação de 52 americanos mantidos reféns no Irã. Reagan ordenou, também no dia 20 de janeiro, o congelamento de contratações governamentais. Nove dias depois, uma segunda ordem proibia as agências regulatórias de estabelecerem novas regras.

A política econômica da Era Reagan ficou mundialmente conhecida como uma política do tipo *supply-side*. Porém, a evidência histórica e estatística desmente tal simplificação. Sequer pode-se afirmar que o governo tinha uma coerência interna no sentido da aplicação dessas políticas, como ficará claro no quarto capítulo.

Como resposta às crises provocadas por Watergate, pela derrota no Vietnã e pela estagnação, “a direita republicana entregou o que soava como soluções direitas e de senso comum para os males nacionais: corte de impostos, contração dos gastos públicos, encorajamento dos investimentos privados e manter os militares fortes enquanto ajudavam os estrangeiros que estavam lutando contra a tirania comunista” (WILENTZ, 2008, pg 6)².

Logo no seu discurso inaugural, Reagan repudiou as políticas de tipo New Deal. Exagerando a situação encarada em 1981, descreveu a inflação e o desemprego da época como “terror” a serem combatidos pela sua administração e que justificariam suas medidas anti-New Deal: corte de gastos e de impostos, política monetária restritiva e diminuição da regulamentação estatal.

² “(...) the Republican right delivered what sounded like straightforward, commonsense solutions to the nation’s ills: cut taxes, shrink government domestic spending, encourage private investment, and keep the military strong while aiding those abroad who were fighting communist tyranny” (WILENTZ, 2008, pg 6).

O diretor do *Office of Management and Budget* (OMB, Escritório de Orçamento e Gestão, o escritório presidencial para o orçamento), David Stockman, ia além. Para ele o corte de imposto defendido pelo governo representava o desejo de uma verdadeira revolução nas relações entre Economia e Governo, com o estabelecimento do Estado Mínimo.

Por detrás da euforia do corte de impostos Kemp-Roth e meus livros negros grossos de cortes orçamentários estava a idéia central da Revolução Reaganiana. Era o Estado Mínimo – uma criatura magra e pão-dura, que oferecia justiça pública imparcial, mas não mais. Sua visão de boa sociedade repousava na força e potencial produtivo dos homens livres nos mercados livres³ (STOCKMAN, 1986, pg 8).

Observaremos na retórica do presidente a defesa de princípios de livre mercado e de diminuição do papel do Estado na economia. A essas ideologias, princípios teóricos e práticas que argumentam a ineficiência da ação governamental na economia e promovem ordenações econômicas com menor intervenção estatal chama-se neoliberalismo. Difere do liberalismo clássico de autores como Smith e Ricardo por ter sua base teórica ligada as teorias neoclássica e monetarista da segunda metade do século XX e por criticarem algumas experiências de crescimento e desenvolvimento do século XX, tanto a socialista quanto a keynesiana. Diferem também do que pensadores estadunidenses chamam de liberalismo. Segundo essa última concepção não há uma contradição entre a ampliação da intervenção do Estado e dos direitos sociais e as liberdades individuais de mercado. Pelo contrário, a ampliação de direitos corresponde também a uma ampliação da liberdade.

Segundo as principais teorias por detrás da ideologia neoliberal, os mercados auto-regulados funcionariam otimamente. A utilização mais eficiente dos recursos e o maior volume de emprego seriam atingidos automaticamente pela liberalização dos mercados. O mesmo princípio vale para o comércio internacional.

³ “Behind the hoopla of the Kemp-Roth tax cut and my thick black books of budget cuts was the central idea of the Reagan Revolution. It was minimalist government – a spare and stingy creature, which offered evenhanded public justice, but no more. Its vision of the good society rested on the strength and productive potential of free men in free markets” (STOCKMAN, 1986, pg 8).

Normalmente identifica-se o surgimento do neoliberalismo com a criação da *Mont Pelerin Society*, nome do *spa* suíço em que um grupo, congregado em torno da figura de Friedrich von Hayek, se reuniu pela primeira vez em 1947 para defender tais tipos de ideias. Entre os membros dessa sociedade estavam Ludwig von Mises, Milton Friedman e, por algum tempo, Karl Popper (HARVEY, 2008, pg 29). Na sua declaração de fundação o grupo defendia que:

Os valores centrais da civilização se acham em perigo. Em grandes extensões da superfície da Terra, as condições essenciais da dignidade e da liberdade humanas já desapareceram. Noutras, acham-se sob a constante ameaça do desenvolvimento das atuais tendências políticas (...) O grupo sustenta que esses desenvolvimentos vêm sendo promovidos pela ascensão de uma concepção de história que nega todos os padrões morais absolutos e de teorias que questionam o caráter desejável do regime de direito. Ele sustenta ainda que esses desenvolvimentos vêm sendo promovidos por um declínio da crença na propriedade privada e no mercado competitivo; porque, sem o poder e a iniciativa difusos associados a essas instituições, torna-se difícil imaginar uma sociedade em que se possa efetivamente preservar a liberdade (declaração da fundação da *Mont Pelerin Society*, 1947, citado por HARVEY, 2008, pg 29).

Tais ideias, marginais nas décadas de 1950 e 1960, começaram a adquirir maior prestígio intelectual com a crise econômica no início dos anos 1970. Dois defensores de teorias associadas a políticas neoliberais foram laureados com o Prêmio Nobel de economia em meados dos anos 1970, Friedrich von Hayek em 1974 e Milton Friedman em 1976.

O neoliberalismo associa propriedade privada e mercado competitivo a liberdade em geral. Como veremos no quarto capítulo, esse é o cerne do pensamento econômico de Ronald Reagan. Porém, como veremos neste mesmo capítulo, nunca houve na história da humanidade uma sociedade unicamente organizada em torno da liberdade de mercado. Nesse sentido o neoliberalismo não passa de uma utopia ou, na pior das hipóteses, de uma ideologia construída apenas para restauração do poder econômico e de classe das elites enfraquecidas pelo liberalismo embutido do pós-Guerra.

O surgimento do neoliberalismo nos EUA não foi um fato isolado na sociedade. Desde o pós-Segunda Guerra e com a força que ganhou o liberalismo americano⁴, seus opositores, notadamente

⁴ Usaremos neste trabalho a palavra liberalismo no sentido tradicional que a literatura brasileira e europeia dá ao termo: concepção do mundo que defende a liberdade individual e de mercado. Quando nos referirmos ao sentido americano da palavra, concepção de mundo que defende a ampliação de direitos individuais através da ação do Estado, falaremos de liberalismo americano.

os anticomunistas, criticavam o poder dos sindicatos e promoviam o individualismo. Também foi comum neste país uma leitura de Keynes segundo a qual as causas do desemprego involuntário se encontrariam na falta de flexibilidade do mercado de trabalho. O combate aos sindicatos e aos custos trabalhistas se originaram desse tipo de noção (PALLEY, 2005, pg 21-23).

Antes de estudarmos como se deu essa reconcentração do poder político e econômico nos Estados Unidos a partir dos anos 1980, investigaremos o funcionamento e crise das instituições do Pós-Guerra, responsáveis pelo crescimento econômico no período que ficou conhecido como a Era de Ouro do capitalismo. É a crise desse último período que propiciou o processo de neoliberalização, condicionado pelas estruturas econômicas e políticas americanas.

2 ANÁLISE POLÍTICA E ECONÔMICA DAS INSTITUIÇÕES

2.1 Introdução

Este trabalho analisa mudanças políticas e institucionais que ocorreram na economia americana⁵ a partir do final dos anos 1970. O governo Reagan pode ser encarado como uma das respostas possíveis para a crise que acometeu a economia americana e mundial a partir do final dos anos 1960.

A teoria econômica convencional, tanto em suas versões marxista quanto keynesiana e neoclássica, não deu conta de explicar os problemas da época, inflação associada a estagnação. Por essa razão surgiram nesse período uma série de abordagens constituindo novos paradigmas, ou renovando paradigmas anteriores. Algumas das principais correntes que emergiram foram a Novo Clássica, a Novo Keynesiana, a Neoinstitucionalista, a Pós-Keynesiana, a Sraffiana, a Neoschumpeteriana e a Regulacionista. Por combinarem análises políticas, históricas e econômicas, essa última abordagem será privilegiada no presente trabalho, que trata de mudanças políticas e institucionais no capitalismo americano dos anos 1980.

Instituições, ou estruturas, são compreendidas num sentido amplo do termo, que inclui normas, costumes, convenções, leis, organizações e rotinas. São exemplos de instituições tanto organizações como o Banco Central e convenções como o sistema de Bretton Woods quanto políticas econômicas duradouras, como taxas de câmbio fixas e políticas de aumento do salário real.

O presente trabalho considera que uma determinada formação histórica do capitalismo deva ser estudada levando-se em consideração os fatores políticos e institucionais nos quais estão emersas as

⁵ Tais transformações não se deram apenas nos EUA, mas no capitalismo mundial. O caso americano é paradigmático das mesmas, daí a relevância do seu estudo.

relações econômicas. Não há no mundo real um livre mercado desprovido de regras, costumes e legislações, fundamentais para o funcionamento ordenado do sistema de financiamento, produção, comércio, assalariamento e lucro.

A Abordagem da Regulação (AR) é um dos mais importantes esforços para renovar a Economia Política dos anos 1970 em diante. A principal corrente regulacionista é a Teoria Parisiense da Regulação. Outra vertente de grande destaque é a Escola da Estrutura Social de Acumulação. Ambas surgiram de forma independente e quase simultânea no final da década de 1970. Desde então diversas abordagens inspiradas na Teoria Parisiense da Regulação (TPR) e na Escola da Estrutura Social de Acumulação (EESA) têm surgido em diferentes países e regiões, apresentando contribuições teóricas e conceituais.

A AR explica o funcionamento das economias capitalistas a partir de formas institucionais, ou formas estruturais, responsáveis por criar regularidades. Desse modo a reprodução ampliada do capitalismo não é explicada por uma suposta racionalidade econômica dos agentes. O paradigma regulacionista, desse modo, mostra-se alternativo as visões neoclássicas, que focam o equilíbrio geral. Esta última metodologia abstrai a temporalidade, já que torna os processos econômicos reversíveis, enquanto a AR historiciza o funcionamento do modo de produção e da conta das diferenças nacionais e regionais.

“(...) A AR foca nas combinações mutantes de práticas e instituições econômicas e extraeconômicas que ajudam a assegurar, pelo menos temporariamente e sempre em espaços econômicos específicos, uma certa estabilidade e previsibilidade na acumulação – apesar das

contradições e conflitos fundamentais gerados pela própria dinâmica do capitalismo”⁶ (JESSOP; SUM, 2006, p 4)⁷.

A Teoria Parisiense da Regulação e a Escola da Estrutura Social de Acumulação apareceram quase simultaneamente, no final dos anos 1970. A edição francesa de *Régulation et crises du capitalisme* de Aglietta saiu em 1976 e a edição em inglês em 1979. Os primeiros textos sobre as ESAs foram publicados por Gordon em 1978 e 1980, respectivamente os textos *Up and Down the Long Roller Coaster* e *Stages of Accumulation and Long Economic Cycles* (KOTZ, 1994b, pg 85).

As duas escolas são influenciadas tanto pelos paradigmas keynesianos quanto pelos marxistas. Do primeiro paradigma herdaram a visão do capitalismo como um sistema instável, propenso a flutuações e a mudanças de expectativas. Do segundo herdaram a concepção do capitalismo como um sistema econômico marcado pelo conflito de grupos sociais. Um conjunto de instituições econômicas, políticas, ideológicas e culturais, chamado de estrutura social de acumulação ou de modo de regulação, é capaz de, por um determinado período de tempo, estabilizar o nível de risco e de conflito envolvidos no funcionamento da economia.

Tanto a Teoria Parisiense da Regulação quanto a abordagem da Estrutura Social de Acumulação advogam que a trajetória do processo de acumulação de capital deve ser estudada a partir

⁶ “(...) RA focuses on the changing combinations of economic and extra-economic institutions and practices that help to secure, if only temporarily and always in specific economic spaces, a certain stability and predictability in accumulation – despite the fundamental contradictions and conflicts generated by the very dynamic of capitalism” (JESSOP; SUM, 2006, p 4).

⁷ Jessop e Sum (2006, pg 20-30) identificaram outras as cinco vertentes menos conhecidas e menos importantes da Abordagem da Regulação que serão apenas citadas:

1. Escola de Boccara surgiu na primeira metade da década de 1970 conceitualizando o capitalismo monopolista de Estado como forma de regular a tendência da queda da taxa de lucro (TQTL);
2. Escola de Grenoble data da primeira metade dos anos 1970. Divide o capitalismo em três etapas (competitiva, monopolista e monopolista de Estado) que contrabalançam a TQTL;
3. Escola de Amsterdã é mais voltada a Economia Política Internacional. Consideram a existência de diferentes frações do capital com diferentes projetos hegemônicos, chamados de conceitos compreensivos de controle;
4. Escola Alemã Ocidental é a que apresenta mais elementos de uma teoria do Estado, baseada na adoção de conceitos gramscianos como de blocos históricos e ideologias dominantes;
5. Escola Nórdica foi criada para analisar a história econômica dos países escandinavos. É voltada mais para a regulação de pequenas economias abertas.

dos ambientes institucionais específicos na qual ocorre. Um modo de regulação e uma estrutura social de acumulação condicionam e estimulam o processo de acumulação (os regulacionistas parisienses possuem o conceito de regime de acumulação, ausente das abordagens da ESA). Aspectos políticos, sociais e culturais, considerados exógenos pela maioria das tradições do pensamento econômico, são importantes para o funcionamento de determinada etapa do capitalismo.

Segundo a AR o modo de produção capitalista passa por diferentes estágios conforme o conjunto de instituições influenciando a acumulação. Os diferentes períodos institucionais e de acumulação passam por etapas de criação/expansão/crise. Também distinguem pequenas crises, resolvidas no âmbito do arcabouço institucional presente de grandes crises, que estimulam a modificação do mesmo arcabouço (KOTZ, 1994b, pg 86-87)⁸.

⁸ Há autores que defendem a existência global com variantes nacionais de estruturas sociais de acumulação ou modos de regulação. Consideramos que o sentido que esse último grupo dá a esses conceitos torna-se muito vago, por isso preferimos manter a ênfase nacional. Todos os autores das diferentes correntes admitem a existência de instituições comuns a diferentes países e a maioria dos autores considera que cada estrutura social de acumulação ou modo de regulação são específicos aos diferentes países, já que englobam normas, costumes, leis e lutas sociais idiossincráticas (KOTZ, MCDONOUGH, 2010; LIPIETZ, 1988, pg 56; MCDONOUGH, 2008, pg 164-171).

2.2- Teoria Parisiense da Regulação – conceitos principais

A Teoria Parisiense da Regulação (TPR) parte das intuições marxistas do funcionamento da economia capitalista e se propõe a atualizar a contribuição de Marx ao criar conceitos intermediários entre as categorias marxianas fundamentais, modo de produção, valor, força de trabalho, e os observados pela macroeconomia contemporânea, como produto, salário, inflação, dentre outros. A TPR se utiliza de métodos mais modernos e que permitam compreender as mudanças no modo de produção capitalista posteriores aos estudos de Marx (BOYER, 2004, pg. 4). Outras influências dessa Escola são Keynes, Kalecki, o Institucionalismo, Gramsci e a historiografia, notadamente a Escola dos Anais. O principal desenvolvedor da abordagem é Robert Boyer. Alguns dos autores de destaque são Michel Aglietta, considerado o fundador, Benjamin Coriat, Alain Lipietz, Andre Órlean e Frédéric Lordon.

Marx, em um nível bastante abstrato, definira o modo de produção capitalista a partir de duas relações sociais fundamentais, o assalariamento e a concorrência. A partir da análise destas relações desenvolve as características e tendências básicas do modo de produção. Já a TPR observa uma maior variedade das chamadas formas institucionais, as quais possuem natureza diversa. Normas, valores, convenções, leis, organizações e rotinas são responsáveis por direcionar os agentes numa economia não coordenada *ex ante*, diminuindo o grau de incerteza. Rejeita-se o individualismo metodológico como princípio explicativo do funcionamento da economia (BOYER, 2004, pg 9; BOYER 2002a, pg 540-542).

A figura 1, a seguir, resume o método regulacionista. As formas institucionais mais importantes são: 1- a relação salarial; 2- as formas da concorrência; 3- a forma de intervenção do Estado; 4- a inserção internacional; 5- a administração da moeda. O conjunto destas relações estabelece um modo de regulação da economia, um padrão organizacional e jurídico-institucional que

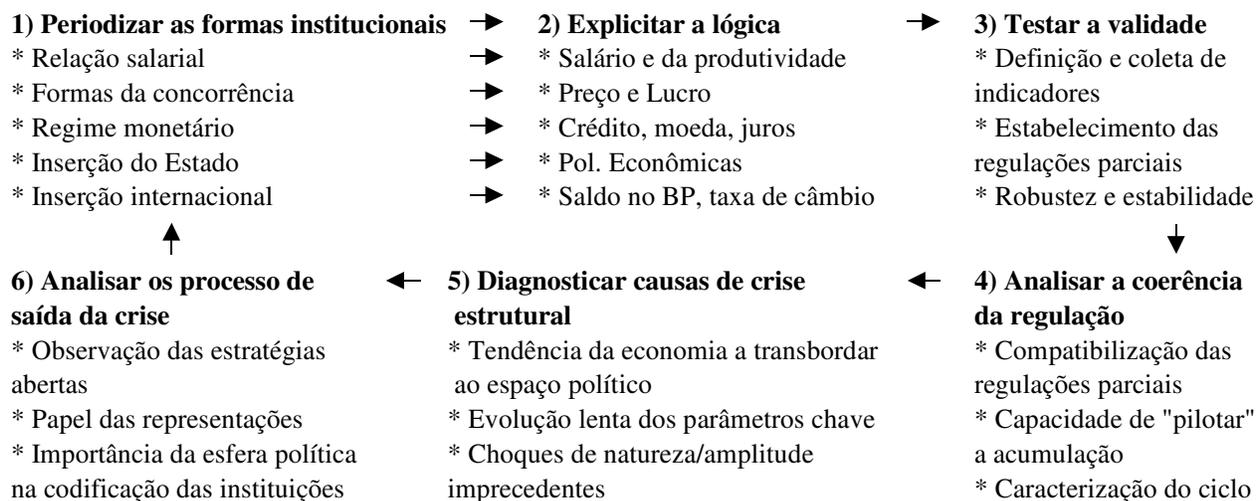
condicionará como se cria e se distribui o produto social, a partir de determinadas condições tecnológicas.

As instituições são mecanismos reguladores de como se comportará a produtividade, o salário, as taxas de lucro, câmbio e juros, o saldo no balanço de pagamentos, o crédito, a oferta monetária, o grau de intervenção estatal, a política fiscal. Ou seja, as instituições e o padrão técnico-organizacional condizionarão um comportamento macrodinâmico num determinado país e em um determinado período, em outras palavras, um regime de acumulação.

É na interseção entre estudos do processo de trabalho, da acumulação de capital e dos fenômenos políticos e sociais que se insere o método regulacionista:

O sistema de produção e as regras de coordenação dão sustentação a certa estrutura macroeconômica. Esta, por sua vez, justifica a extensão do sistema de produção e reforça os mecanismos institucionais. De fato, é o balanceamento entre estes três fatores e, mais especialmente, um consenso social sobre o valor deste padrão de desenvolvimento nas suas várias formas que importa para seu sucesso (GLYN, HUGES, LIPIETZ, SINGH, 1986, pg 70).

Figura 1: O método da Teoria da Regulação



Fonte: Boyer, 2004, pg 42.

A TPR identifica três modos de regulação ao longo da história do capitalismo. A regulação antiga predominou até o fim do século XVIII. Prevaleceu nas economias do Antigo Regime, com estruturas essencialmente rurais. O ciclo econômico, de preços e de salários é explicado pelas flutuações da produção rural. A regulação concorrencial foi típica da segunda metade do século XIX, período no qual a industrialização já era importante na Europa Ocidental. Os salários e preços eram determinados concorrencialmente e suscetíveis a grandes flutuações, assim como o produto real. A regulação monopolista, também conhecida como regulação administrada, foi prevacente no período do fordismo, considerado a Era de Ouro do capitalismo. Caracterizada pela intervenção governamental, ganhos salariais ligados aos aumentos da produtividade e concorrência oligopolística.

No que diz respeito a regulação das décadas mais recentes do capitalismo, Boyer (2004, pg 49-50) reconhece que não há um consenso na literatura sobre qual tipo de regulação prevalecerá, já que segundo o autor ainda não há um modo de regulação estabelecido após a crise do fordismo.

A TPR identifica a existência de dois regimes de acumulação, o extensivo e o intensivo. O primeiro regime descreve o crescimento econômico que ocorre com baixo progresso técnico, enquanto o segundo descreve o crescimento econômico que ocorre com alto progresso técnico, aumentos substanciais de produtividade.

Chama-se de modo de desenvolvimento a junção de um modo de regulação com um regime de acumulação. Boyer (2004, pg 56-61) identifica quatro modos de desenvolvimento, sendo que um deles mostrou-se inviável:

1. acumulação extensiva com regulação concorrencial: Característica da segunda metade do século XIX, período de industrialização crescente, que substitui os setores tradicionais pela manufatura. A demanda é puxada pelo consumo das elites, já que os salários são determinados concorrencialmente;

2. acumulação intensiva sem consumo de massa: modo de desenvolvimento instável dinamicamente. Ciência e técnica foram mobilizados para racionalizar os métodos de produção. Os salários não acompanham os ganhos de produtividade. Crises de subconsumo acabaram por mostrar a inviabilidade do padrão de crescimento;
3. acumulação intensiva com consumo de massa: fundada com a institucionalização da participação dos salários nos ganhos de produtividade. A aplicação da ciência e da tecnologia é intensiva. O Estado garante investimentos públicos, estabilidade do crescimento e do emprego e direitos sociais;
4. acumulação extensiva com aprofundamento das desigualdades: regime que sucedeu o fordismo nos Estados Unidos. A contestação do fordismo levou ao retorno a um padrão de crescimento com baixos ganhos de produtividade, um regime de acumulação extensivo. A relação salarial fordista foi enfraquecida, há maior taxa de desemprego e flexibilização trabalhista, menores níveis salariais e de proteção social. A concorrência internacional é mais profunda.

As formas institucionais garantem a estabilidade macroeconômica por um determinado período de tempo. Por outro lado, os próprios fatores estabilizadores podem favorecer o surgimento das crises. Estas podem ser de vários tipos, desde crises conjunturais causadas por perturbação externa ao funcionamento da economia (fatores climáticos, guerras) e crises cíclicas (de crédito, oferta, demanda etc), resolvidas no âmbito do modo de regulação e do regime de acumulação vigentes, até crises estruturais, destruidoras do sistema de regulação e do regime de acumulação quando esses se mostram incompatíveis. Há ainda a possibilidade da crise do modo de produção, destruidora das relações sociais mais básicas. No exemplo do feudalismo, corresponde ao fim da relação de vassalagem e no caso do capitalismo corresponde ao fim do assalariamento e da propriedade privada.

A TPR explica a criação de instituições com base em cinco princípios básicos (BOYER, 2002a, pg 535-538 para as instituições de 2 a 5; BOYER 2004, pg 43-45, para as instituições de 1 a 4).

Rejeita-se a possibilidade do cálculo racional da eficiência das mesmas:

1. montagem ao acaso. Instituições são construídas sem que se pense *ex ante* sua compatibilidade *ex post*. É exemplo o aumento dos direitos sociais associados com tentativas de superação da Crise de 1929;
2. coevolução das instituições. As instituições sofrem transformações de modo a se adaptar umas as outras, num processo lento e que nem sempre leva a convergência. É o caso da produção em massa e do consumo de massa;
3. complementariedade institucional. Algumas instituições são compatíveis e se complementam logicamente ou historicamente. Por exemplo a complementariedade dos ganhos salariais e do sistema de crédito;
4. hierarquia institucional. Além de se completarem, algumas instituições podem dominar outras. Algumas tem poder direto sobre outras. É o caso do capital financeiro estimulando a desregulamentação financeira internacional;
5. paradigma econômico. Uma matriz teórica a partir da qual se constroem algumas instituições. É o caso recente das teorias que advogam a liberalização econômica e a diminuição do papel do Estado na economia.

Há fortes relações se retroalimentando entre a esfera econômica e a esfera política e ideológica. O funcionamento da economia pode afetar o poder de negociação dos diversos grupos sociais, impactando sobre os blocos políticos e eleitorais que por sua vez são capazes de modificar instituições, que mudam o funcionamento da economia. Durante os períodos de crise econômica a ligação entre as duas esferas fica mais clara (BOYER, 2002a, pg 544-549).

2.3- Escola da Estrutura Social de Acumulação – conceitos principais

A outra vertente, a Escola da Estrutura Social de Acumulação, também parte de uma atualização da visão marxista sobre o capitalismo. De acordo com Gordon, Edwards e Reich (1994, pg 11-12), as análises marxistas chegaram a cinco importantes considerações sobre tendências do capitalismo:

- “1) Acumulação capitalista continuamente tenta expandir as fronteiras do sistema capitalista;
- 2) Acumulação capitalista persistentemente aumenta o tamanho das grandes corporações e concentra o controle e a propriedade do capital em proporcionalmente poucas mãos;
- 3) A acumulação de capital generaliza o trabalho assalariado como o sistema predominante de produção, empurra uma proporção crescente da população ao status de trabalhador assalariado, e preenche novamente o estoque de reserva de trabalho. O poder relativo de capitalistas e trabalhadores é mediado pela taxa na qual esse preenchimento procede;
- 4) Acumulação capitalista continuamente muda o processo de trabalho, tanto através da introdução, pelos empregadores, de tecnologias aprimoradas e novas máquinas e através da imposição de sistemas de gerenciamento crescentemente intensivos sobre os trabalhadores;
- 5) De modo a se defender contra os efeitos da acumulação capitalista, trabalhadores tem respondido com suas próprias atividades e lutas”⁹.

Porém, essas tendências se manifestam de forma desigual durante o desenvolvimento do modo de produção, não sendo possível uma única análise da sua história e lógica a partir de movimentos seculares. Por isso a EESA propõe estudos históricos com menor nível de abstração e focando nas diferentes lógicas das distintas fases pelas quais passa o capitalismo.

Outra fonte de inspiração para os trabalhos iniciais acerca das estruturas sociais de acumulação é a literatura sobre as ondas longas de acumulação. As teorias tradicionais sobre as ondas

⁹ (1) Capitalist accumulation continually attempts to expand the boundaries of the capitalist system.

(2) Capitalist accumulation persistently increases the size of large corporations and concentrates the control and ownership of capital in proportionately fewer hands.

(3) The accumulation of capital spreads wage labor as the prevalent system of production, draws an increasing proportion of the population into wage-labor status, and replenishes the reserve pool of labor. The relative power of capitalists and workers is mediated by the rate at which this replenishment proceeds.

(4) Capitalist accumulation continually changes the labor process, both through employers' introduction of improved technologies and new machines and through the imposition of increasingly intensive labor-management systems upon workers.

(5) In order to defend themselves against the effects of capitalist accumulation, workers have responded with their own activities and struggles.

longas do capitalismo se dividem em duas opções básicas, automatizar os ciclos econômicos ou torná-los totalmente exógenos.

Se são automáticos, a recuperação da economia é só questão de tempo, se são resultado de fatores externos ao modo de produção, somente o acaso pode fazer a economia se recuperar. A abordagem em termos de estruturas sociais de acumulação permite que essa dicotomia seja superada e que as ondas longas do capitalismo sejam compreendidas sob uma nova ótica, que redefine e amplia o âmbito de análise, tornando endógenas ao sistema muitas das características sociopolítico-econômicas que visões tradicionais do problema tratam como puramente exógenas (GORDON, EDWARDS, REICH, 1994, pg 17).

Nos artigos já citados de 1978 e 1980, David Gordon introduziu o conceito de estrutura social de acumulação para explicar as ondas longas do capitalismo e a crise econômica da época. No livro de 1982, *Segmented Work, Divided Workers*, Gordon, Edwards e Reich estabeleceram as bases da teoria. A EESA é bastante influenciada pelos paradigmas marxista, keynesiano e institucionalista. A metodologia empregada pelos autores inclui análise histórica, estudos comparativos de caso, modelagem matemática e testes econométricos. Alguns dos principais desenvolvedores dessa corrente de pensamento são David Gordon, Michael Reich, Thomas Weisskopf, Richard Edwards, Samuel Bowles e David Kotz.

Segundo Kotz, McDonough e Reich (1994, pg 1), uma estrutura social de acumulação é um conjunto de instituições que sustenta a acumulação de capital. Uma ESA promove crescimento relativamente acelerado e estável por um prolongado período. Com o passar do tempo, a ESA decai, dando origem a uma crise, só superada com a construção de uma nova estrutura social de acumulação.

A EESA identifica diversas instituições responsáveis pela estabilização de uma determinada etapa do capitalismo. Não há um consenso entre os autores acerca da totalidade dessas instituições. Mas, de modo geral, a EESA centra sua análise em quatro dimensões institucionais

principais (BOWLES, GORDON, WEISSKOPF, 1989): 1- relação capital trabalho; 2- relação capital cidadania; 3- ordem internacional; 4- competição intercapitalista. Uma ESA inclui instituições sociais, políticas e econômicas, nacionais e internacionais.

Partindo dessas dimensões principais é possível listar um conjunto muito mais amplo de instituições. Kotz, McDonough e Reich (1994, pg 1) destacam a organização do processo de trabalho, o tipo de organização setorial, o papel da moeda e do sistema financeiro, a relação do Estado com a economia, o alinhamento partidário, as relações de gênero e raça, o tipo de cultura e ideologia dominantes, o padrão de comércio e investimento internacional, o padrão monetário internacional e o ambiente político internacional.

A crise de uma estrutura social de acumulação pode ter várias origens, sempre associadas ao processo de acumulação de capital ou ao funcionamento das instituições. Para superar a crise e recriar condições razoáveis para o crescimento e a lucratividade, os grupos sociais propõem a criação de novas instituições. Conforme as forças políticas em embate e a característica da crise, determinados projetos têm maior condição de serem implantados.

Mesmo que uma estrutura social de acumulação comece a apresentar baixo potencial de crescimento e indícios de estagnação, suas instituições não são abandonadas de imediato, pelo contrário, os interesses aos quais serve a ESA – grupos de capitalistas, trabalhadores e outros segmentos – são responsáveis por uma certa inércia institucional, mesmo nos períodos de crise. Esse argumento é contrário ao apresentado pela Teoria Institucionalista Neoclássica, que espera que as instituições mudem conforme o grau de eficiência econômica garantido. Segundo a EESA a maior parte dos agentes envolvidos na construção das instituições não tem nenhum conhecimento acerca do efeito da instituição sobre a eficiência econômica.

Quanto ao mecanismo de construção das instituições, podemos identificar os seguintes aspectos básicos, alguns contraditórios uns com os outros:

1. lenta dissolução e criação de instituições. Uma ESA é lentamente construída, passa por um período relativamente longo de crise e é também lentamente substituída por outra em razão da construção de instituições necessitar de mudanças políticas e ideológicas, assim como de hábitos e costumes. Os beneficiários da ESA anterior são hostis a mudanças institucionais, devido ao desejo de preservação de status, renda ou segurança. Apenas lentamente formam-se coalizões políticas com força suficiente para realizar mudanças institucionais acentuadas (GORDON, EDWARDS, REICH, 1994; LIPPIT, 2006);
2. conflitos políticos. Há poderosas forças políticas que levam o processo de mudança estrutural a uma ou outra direção. Um prolongado período de crise leva ao acirramento do conflito entre grupos sociais, inicialmente tentando proteger seus interesses e sua renda e posteriormente com propostas de reformas no sistema. A construção de uma ESA não depende da força política de apenas um grupo social, já que várias parcelas da sociedade participam do processo político decisório de construção de novas instituições. Por outro lado, alguns grupos com maior poder econômico, cultural ou político terão um peso desproporcional nesse embate (KOTZ, 1994a; GORDON, EDWARDS, REICH, 1994; LIPPIT, 2006);
3. contingência histórica. Esse princípio critica as abordagens que explicam a construção de novas ESAs tanto pela via da mudança institucional exógena (instituições feitas ao acaso após guerras, por exemplo) quanto visões que explicam a construção de instituições apenas pela via da luta de grupos sociais. Segundo a visão que enfatiza a contingência histórica, a estrutura social de acumulação americana do pós-guerra só foi possível graças a Segunda Guerra Mundial. A mudança não se deu de forma aleatória, mas também não foi produto de uma única coalizão política. Deve-se, então, investigar

cada período histórico específico de mudança institucional, já que essa se dá sempre de forma contingente, não determinística (MCDONOUGH, 1994; LIPPIT, 2006);

4. núcleo institucional. Kotz defende que um período estável de acumulação de capital não necessita de todas as instituições que a ESA estabelecerá, mas sim de um núcleo com as principais instituições. No caso do padrão de crescimento do pós-guerra, um sistema de barganha e negociação entre trabalhadores e empresários, a militarização e a dominação da economia americana sobre o resto do mundo. Outras instituições compatíveis com o núcleo são posteriormente criadas a partir dos consensos políticos formados e dos diagnósticos sobre o período anterior de crise (KOTZ, 1994a; KOTZ, 2006; LIPPIT, 2006);
5. uma única instituição ou evento domina as demais. McDonough afirma que uma única instituição ou evento histórico poderoso é capaz de influenciar a criação de outras instituições e da estrutura social de acumulação como um todo. Na virada do século XX o capital monopolista seria essa instituição. Em meados do século XX seria a II Guerra Mundial. A partir da década de 1980 do século XX o capital financeiro seria essa instituição (MCDONOUGH, 1994; LIPPIT, 2006);
6. instituições são sobredeterminadas. Sobredeterminação ou interdependência caracterizariam as instituições. Estas não são entidades separadas, mas incorporam elementos de outras instituições, das diferentes forças sociais e de eventos exógenos (contingência histórica). A interdependência das instituições é capaz de explicar a integridade da ESA, ou seja a razão porque as estruturas são construídas simultaneamente e entram em crise simultaneamente (LIPPIT, 2006).

Lutas de classe assim como outros tipos de conflito (como por exemplo as lutas por melhorias da condição de vida dos aposentados, as demandas dos ecologistas e das mulheres) ajudam a

formar ou dissolver instituições. Quando consegue-se estabilizar esses conflitos construindo instituições que garantam um nível de previsibilidade e de lucratividade numa economia capitalista, diz-se que o conjunto dessas instituições forma uma estrutura social de acumulação.

2.4- Diferenças entre as duas abordagens

Há ainda algumas diferenças entre as duas abordagens que necessitam ser mencionadas. A TPR admite dois diferentes regimes de acumulação, o extensivo e o intensivo. No primeiro padrão o crescimento da acumulação se dá sem melhorias técnicas, sem aumento da produtividade do trabalho. No segundo padrão, por outro lado, mudanças técnicas fazem a produtividade crescer a taxas expressivas. A EESA não apresenta um conceito equivalente ao de regime de acumulação e não adota a dicotomia intensivo *versus* extensivo. Considera que todo desenvolvimento do capitalismo se baseia no progresso técnico. Tal visão é compartilhada pelo presente trabalho. Não consideramos a existência de apenas dois regimes de acumulação, intensivo e extensivo, diferentemente dos trabalhos clássicos dos regulacionistas franceses.

A abordagem da ESA retrata as formas estruturais como responsáveis por estabilidade e previsibilidade, sendo portanto mais influenciada por Keynes nesse aspecto, enquanto a TPR se preocupa com a forma particular na qual se dá a acumulação de capital em cada período em questão, o enfoque na produção e na realização é marca da maior influência marxista (KOTZ, 1994b, pg 88-89).

No que diz respeito as grandes crises do capitalismo, a TPR advoga que são oriundas de contradições entre o modo de regulação e o regime de acumulação, também aqui está presente uma visão mais marxista convencional. A abordagem da estrutura social de acumulação, por seu turno, enfatiza aspectos institucionais da crise, ou seja, a crise se manifesta na própria ESA, embora possa ter origem econômica. Também no que diz respeito a resolução da crise as duas abordagens divergem, embora ambas tratem da construção de novas instituições. A escola estadunidense foca-se mais na construção de novas instituições através do conflito político de grupos sociais, enquanto a escola

francesa foca em aspectos técnicos da produção e sua influência na construção de novas formas estruturais.

É assim que pode-se entender como as duas escolas identificam como algumas das principais instituições do pós-guerra o Estado de Bem-Estar Social, o sistema de negociação salarial coletiva, as políticas macroeconômicas keynesianas e a hegemonia americana, partindo de conceitos diferentes. A escola parisiense apresenta esse desenvolvimento como consequência do fordismo, enquanto a escola americana mostra essas mesmas características como resultado da resolução de três conflitos, o conflito capital-trabalho, o conflito internacional e o conflito dos cidadãos com os capitalistas.

Também na investigação sobre a origem da crise do padrão de desenvolvimento do pós-guerra essa mesma característica aparece, já que os regulacionistas focam sua explicação na crise do fordismo, entendido em seus vários aspectos, enquanto os estudiosos da estrutura social de acumulação enfatizam o declínio dos acordos entre capitalistas e trabalhadores, entre capitalistas e cidadãos, assim como a crise do poder americano (KOTZ, 1994b, pg 89-95).

De acordo com algumas interpretações regulacionistas parisienses, os anos 1970, 1980 e 1990, talvez mesmo a primeira década dos anos 2000 seriam marcadas pela crise do modelo de produção fordista e pela procura de um modelo pós-fordista. O candidato mais célebre a ser o sucessor do fordismo foi considerado o modelo japonês. Porém, em períodos mais recentes a literatura regulacionista parisiense já considera que o fordismo não foi o único modelo relevante durante a era de ouro do capitalismo e que a variedade de alternativas produtivas foi e continuará sendo a regra.

Nos anos 1980 ficou célebre uma descrição da história industrial do século XX como dividida em três partes. A primeira fase seria de uma produção quase artesanal, realizada por firmas concorrenciais e dedicada ao consumo de uma pequena elite. A segunda é a da produção em massa e consumo de massa de bens padronizados. A terceira etapa seria a da produção enxuta, ou modelo

japonês, aliando diversificação e flexibilidade. Uma análise histórica mais aprofundada refutou tal visão simplificada. Nenhum dos sistemas se impôs ao mundo como um todo nem a totalidade dos setores. Deve-se levar em conta as variedades nacionais e setoriais (BOYER; FREYSSINET, 2000, pg 3-5).

Procurando um substituto para o fordismo, Aglietta (2004) levanta a hipótese de uma acumulação patrimonial, baseada na valorização dos ativos financeiros das famílias. Mas identifica a incapacidade deste tipo de regulação de promover uma acumulação sustentada.

Boyer (2002b, pg 66-76) procura diversos candidatos de um possível sucessor ao modo de desenvolvimento fordista, sem encontrar um escolhido. A saber, o uso mais racional da energia e dos recursos naturais, o deslocamento das indústrias fordistas, a liberalização dos mercados e flexibilização do trabalho, a adaptação dos métodos japoneses e a modernização das indústrias fordistas, o valor acionário e as reformas de gestão das empresas, a revolução tecnológica da informação e, finalmente, a economia do conhecimento.

Uma interpretação que contrasta com a dominante é a de Harvey (2005, pg 119). De acordo com este autor, não estava claro se o sistema de produção e regulação social introduzido após a crise do fordismo, caracterizado por novas tecnologias e organização do trabalho, mudanças rápidas na estrutura de consumo, renascimento do empreendedorismo e do neoconservadorismo, pode ser considerado um novo regime de acumulação. Ainda assim o autor opta pela solução “temporária” de considerá-lo um regime de acumulação. O fim da década de 1970 e o início da década de 1980 marcariam a transição para um novo padrão de desenvolvimento das economias capitalistas avançadas: “A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, de produtos e de padrão de consumo” (HARVEY, 2005, pg 140).

Também há na Escola da Estrutura Social de Acumulação a dificuldade de classificar o padrão de crescimento das últimas três décadas. Os críticos da existência de uma ESA neoliberal, seja ela nacional ou global, argumentam que há forte tendência no sistema à instabilidade financeira e ao subconsumo. Os defensores da ideia, por sua vez, contra-argumentam dizendo que a instabilidade pode ser uma marca da estrutura social de acumulação e que a demanda pode ser sustentada pelo endividamento, pelos gastos governamentais ou por outros países (MCDONOUGH, 2008, pg 164-169).

A redução do padrão de crescimento dos últimos trinta anos a um período de crise mostra um viés funcionalista desse tipo de abordagem. Boa parte dos autores esperava ou ainda espera que sejam construídas instituições, análogas as do Pós-Guerra, que permitam a volta de altas taxas médias de crescimento.

Instituições são importantes para explicar o funcionamento do capitalismo e para diferenciar os períodos de acumulação rápida dos períodos de pior desempenho macroeconômico. Porém, a afirmação de que todas as formas estruturais sustentam uma acumulação acelerada não é validada pela observação histórica do capitalismo. É uma prioridade maior para os capitalistas manter ou ampliar a taxa de lucro do que ampliar o ritmo da atividade econômica (KOTZ 2006, pg 5-6; WOLFSON; KOTZ, 2010).

No sistema capitalista as empresas tem um grande poder político, exercendo uma influência decisiva na construção de uma ESA. As instituições que promovem uma alta taxa de lucro devem ser preferidas por esse segmento. Muitas vezes a classe capitalista age em conjunto com o objetivo de assegurar seus interesses comuns, dentre os quais o de restaurar sua lucratividade ou superar uma recessão. Uma taxa medíocre de crescimento não é motivo suficiente para uma mobilização política capitalista com o intuito de realizar reformas sistêmicas. Uma estrutura social de acumulação é melhor entendida como um conjunto de instituições voltadas para estabilizar os conflitos sociais na economia e

garantir a acumulação de capital do que para estimular o rápido crescimento (WOLFSON; KOTZ, 2010; KOTZ, 2006, pg 6-7).

Segundo essa última interpretação existe desde os anos 1980 uma estrutura social de acumulação neoliberal nos Estados Unidos. O Neoliberalismo tem significado crescente desigualdade de renda, desregulamentação, financeirização, corte de impostos para os mais ricos, diminuição dos gastos sociais e política monetária voltada ao controle da inflação e não do desemprego. Não é uma mera continuação da crise que passou o capitalismo na década de 1970, mas uma estrutura institucional coerente que existe pelo menos desde o início da década de 1980 (WOLFSON; KOTZ, 2010).

Os elementos centrais da ESA originada a partir dos anos 1980, sobredeterminados, construídos lentamente, influenciados por diversas lutas sociais e pela contingência histórica, são: 1) maior força do capital sobre o trabalho; 2) liberalização financeira; 3) desregulamentação da economia; 4) reestruturação e espacialização industrial; 5) menor governo; 6) maior número de acordos internacionais de comércio e investimento; 7) mercados de capital favoráveis a pequenas e médias empresas (LIPPIT, 2006, pg 28-29).

Considera-se no presente trabalho que existe desde os anos 1980 uma estrutura social de acumulação ou um modo de regulação neoliberal na economia americana com diferentes estratégias de acumulação associadas¹⁰, como o endividamento familiar, a financeirização, os gastos militares e os déficits públicos. Considera-se igualmente que as transformações passadas pela economia estadunidense no período são mais de ordem político-institucional do que de ordem técnico-organizacional.

O último ponto a ser destacado é o das similaridades e diferenças entre as formas institucionais identificadas pelos regulacionistas parisiense e pelos regulacionistas americanos. A primeira vertente identificou as principais instituições na sua análise com base no funcionamento

¹⁰ Às diferentes maneiras de obter lucratividade associadas a diferentes projetos políticos, Bob Jessop (2002) chama de estratégias de acumulação

mesoeconômico/macroeconômico do capitalismo, dando ênfase nas condições institucionais de compatibilização entre a oferta e a demanda. A segunda vertente, por sua vez, enfatiza a estabilização política do sistema, daí derivando a estabilidade econômica. Na prática essa dicotomia é dissolvida pois, como propõem ambas as escolas, o comportamento econômico e o comportamento político de cada fase do capitalismo estão associados. Daí a grande proximidade entre os dois conjuntos de formas institucionais destacados:

1. relação salarial para os parisienses é um enfoque mais macroeconômico para o equivalente americano mais político da relação capital trabalho;
2. as formas da concorrência dos parisienses é um conceito idêntico as modalidades da competição intercapitalista dos americanos;
3. a forma de intervenção do Estado para os parisienses é uma versão mais macroeconômica da relação capital cidadania, mais política, para os americanos;
4. a inserção internacional dos regulacionistas parisienses leva em consideração a hegemonia internacional enfocada pelos regulacionistas americanos;
5. por fim é ausente na interpretação americana a gestão da moeda, destacada pelos parisienses.

O presente trabalho investigará aspectos políticos e macroeconômicos da transformação destas formas institucionais ao longo do século XX nos Estados Unidos, com ênfase na mudança da relação capital cidadania durante o governo Reagan, analisada com base nas alterações da composição dos gastos públicos e da carga tributária.

3. DO PÓS-GUERRA A CRISE DOS ANOS 1970

3.1 A estrutura social de acumulação do pós-guerra

Segundo a literatura regulacionista parisiense, as cinco formas institucionais que permitiram o funcionamento virtuoso das economias fordistas foram (LIPIETZ, 1988):

1. relação salarial fordista, garantindo aos trabalhadores ganhos salariais nos níveis dos ganhos de produtividade;
2. Estado de Bem-Estar Social ampliando direitos sociais, agindo de modo anticíclico e garantindo a demanda agregada;
3. oligopólios. Garantiam reajustes de preços que mantinham a taxa de lucro, conseguiam ganhos de escala e melhorias técnicas, aumentando a produtividade;
4. comércio internacional e fluxo de capitais estrangeiros restritos;
5. gestão expansionista da moeda e do crédito. O padrão-ouro não limitou as políticas monetárias, que tornaram-se expansionistas. O crédito era estimulado;

As principais relações institucionais que caracterizam a ESA americana do pós-guerra são (BOWLES; GORDON; WEISSKOPF, 1989, pg 113-114; MCDONOUGH; REICH; KOTZ, 2010b):

1. acordo capital-trabalho, garantia de salários crescentes e direitos trabalhistas em troca da intensificação do processo de trabalho;
2. acordo capital-cidadania, garantindo direitos sociais sem ameaçar a lucratividade capitalista;
3. competição intercapitalista moderada, limitando competição externa e doméstica;
4. hegemonia americana, garantia de termos de troca favoráveis aos EUA e de estabilidade na economia internacional;

A estrutura social de acumulação do pós-guerra começou a ser implantada durante o New Deal, com o reconhecimento dos sindicatos e a responsabilidade que o Estado passou a ter sobre os desempregados, os idosos e os pobres. Foi se consolidando durante e após a II Guerra, com o estabelecimento de um sistema financeiro e comercial mundial relativamente aberto estabelecido nos acordos de Bretton Woods, com a hegemonia militar americana, emergência do keynesianismo e ascendência das grandes corporações.

Faremos neste capítulo uma análise esquemática, porém crítica, da criação e do funcionamento das formas institucionais que garantiram o padrão de crescimento do Pós-Guerra. Ficará claro que a construção dessas estruturas se deu de forma interdependente, marcada pelas lutas sociais e pela contingência histórica. Em seguida apresentaremos alguns dados sobre o crescimento econômico do período. Terminaremos o capítulo identificando as razões para a crise econômica e das instituições a partir do final dos anos 1960.

A primeira forma estrutural que analisaremos é a relação capital trabalho. A Teoria Parisiense da Regulação tem como conceito principal o fordismo, considerado como modelo produtivo, relação salarial e modo de desenvolvimento do capitalismo que concilia um regime de acumulação extensiva com uma regulação monopolista centrada no consumo de massa. A relação salarial fordista divide parte dos ganhos de produtividade com os trabalhadores, garantindo demanda, bem-estar e colaboração durante o processo de trabalho.

Segundo essa corrente, a novidade introduzida por Ford e simbolizada pelo seu “five dollar day” de 1914 foi a de considerar o consumo em massa como contrapartida da produção em massa. A TPR toma emprestado o termo fordismo do marxista italiano Antonio Gramsci (1978). Este foi o primeiro pensador a vislumbrar as consequências da nova organização fabril em termos de uma nova moral e da criação do consumismo.

Aglietta (1979, pg 135) observa que o fordismo inaugura, pela primeira vez, “uma norma de consumo operário em que a propriedade individual das mercadorias rege as práticas concretas de consumo”. Tal norma de consumo incluía o automóvel e a residência.

Ainda segundo os regulacionistas parisienses, o regime de acumulação intensivo originado no início do século XX não possuía a sua contrapartida lógica, o consumo de massa. Os aumentos salariais e o consumo de massa são vistos como desenvolvimentos lógicos da produção do tipo fordista. Essa é uma visão reduzida da questão, calcada no determinismo tecnológico.

“Após a Segunda Guerra Mundial, o regime de acumulação intensiva, centrado no consumo de massa, pôde se generalizar justamente porque um novo modo de regulação, *monopolista*, havia incorporado *a priori* na determinação dos salários e dos lucros nominais, um crescimento do consumo popular em proporção aos ganhos de produtividade” (LIPIETZ, 1988, pg 50).

Os teóricos que estudaram o capitalismo americano da segunda metade do século XIX, como John Hobson e Alfred Chandler observaram que muito antes do fordismo já havia produção em massa com elevados ganhos de escala e ganhos de produtividade. A demanda era suprida por uma fatia da população com altos salários e acesso ao crédito e também pelo vasto mercado interno unificado pelas grandes corporações e pelas ferrovias.

Agricultura, indústria, transporte, comércio e bancos já eram muito desenvolvidos e interligados nas últimas décadas do século XIX. Havia em 1920 um automóvel para cada 13 pessoas nos Estados Unidos. Em 1930 esse número subiu para um automóvel para cada 5,5 pessoas, fração que só foi alcançada pela Inglaterra em 1966 e pela Holanda em 1970 (MEDEIROS, 2000).

A Crise de 1929 trouxe descontentamento com os capitalistas e mobilização dos trabalhadores e desempregados. Foi criada a *National Labour Relations Act* em 1936, o governo criou programas de empregos públicos e de auxílio a agricultura. A experiência da negociação com sindicatos no *National War Labour Board* durante a II Guerra e com a greve da General Motors de

1945 possibilitaram o estabelecimento da lei Taft-Hartley de 1947 e do sistema de barganha pacífica que vigorou nas décadas seguintes. Os sindicatos ganharam força e conseguiam intervir no controle de tarefas, obtenção de promoções e influenciar as políticas trabalhista, de seguridade social e de salário mínimo. (MCDONOUGH, 1994; MEDEIROS, 2000).

Ocorre um encadeamento positivo entre consumo-lucros-investimento-produtividade-salários-consumo-lucros¹¹. A produtividade e o salário real cresciam praticamente à mesma taxa, garantindo um consumo crescente e a não compressão dos lucros (GLYN, HUGES, LIPIETZ, SINGH, 1986, pg 40; BOYER, 2004, pg 57-61). Por outro lado, havia alguns setores que não cresciam tanto a produtividade quanto outros, mais dinâmicos.

O poder dos sindicatos conseguia, muitas vezes, aumentos salariais para a economia como um todo acima do crescimento médio do produto por trabalhador. Desse modo, havia nos países centrais uma inflação moderada, mas persistente, chamada de “inflação rastejante” (SERRANO, 2004, pg 189).

Também a relação entre o Estado e a economia não foi resultado de mudanças na esfera da produção. Foi muito mais resultado das experiências bem sucedidas de combate a Crise de 1929 e das experiências do planejamento econômico de guerra. Contribuíram para esse papel intervencionista do Estado a força política que os sindicatos conseguiram durante o período de pleno emprego na mobilização americana para a guerra.

A experiência prática da mobilização para o conflito permitiu que as políticas keynesianas deixassem de ser vistas como atitudes anticapitalistas e abriu espaço para o *Employment Act* de 1946, para o Plano Marshall de 1947 e para a entrada na Guerra da Coreia em 1950. A possibilidade de uma

¹¹ Discordamos da possibilidade de aumentos salariais expandirem o lucro como um todo da economia e que estes lucros estimulem investimentos e daí novos aumento dos salários (esse seria o ciclo virtuoso do fordismo segundo os regulacionistas parisienses, um regime de acumulação puxado pelos salários). De acordo com o padrão analítico adotado no presente trabalho uma sequência mais apropriada seria: os salários estimulam consumo, com isso a capacidade ociosa cai, investimentos são feitos e os capitalistas lucram. Aumentos dos investimentos provocam novos aumentos da massa salarial.

coalizão democrata originou-se do apoio dado por segmentos mais internacionalistas e menos radicais do empresariado, da maciça adesão do Sul e da migração dos votos das cidades do Norte para o partido, principalmente a partir do governo Roosevelt, com sua reforma moderada do capitalismo (MCDONOUGH, 1994).

Os políticos e a sociedade como um todo aprenderam algo com as experiências da primeira metade do século. A demora para a intervenção estatal na economia na Crise dos anos 1930, seguida do relativo sucesso dos gastos públicos para reaquecer as economias nacionais fez do Estado presença certa nos assuntos econômicos. Também o planejamento central da economia mostrou sucesso, não apenas nos planos soviéticos de industrialização, mas nos gigantescos esforços de guerra dos principais países aliados, Inglaterra e Estados Unidos, que passaram pela temporária estatização de mais da metade da economia durante a Segunda Guerra Mundial.

Tampouco podemos duvidar de que o capitalismo foi deliberadamente reformado, em grande parte pelos homens em posição de fazê-lo nos EUA e Grã-Bretanha, durante os últimos anos da guerra. É um engano supor que as pessoas jamais aprendem com a história. A experiência do entreguerras e, sobretudo a Grande Depressão tinham sido tão catastróficas que ninguém podia sonhar, como muitos homens na vida pública tinham feito após a Primeira Guerra Mundial, em retornar o mais breve possível à época anterior (...)

Alguns, como J. M. Keynes, se achavam na vida pública desde 1914. E se a memória econômica da década de 1930 não fosse o bastante para aguçar seu apetite para reformar o capitalismo, os riscos políticos fatais de não fazê-lo eram patentes para todos os que acabavam de combater a Alemanha de Hitler, filha da Grande Depressão, e enfrentavam a perspectiva do comunismo e do poder soviético avançando para oeste e sobre as ruínas de economias capitalistas que não funcionavam (HOBSBAWN, 2003, pg 266).

Houve um consenso político em torno da ideia de reforma do capitalismo. Tal consenso baseou-se no crescimento dos sindicatos e no respeito adquirido por parte dos movimentos de esquerda, empenhados em formar os principais movimentos de resistência nacional à ocupação pelo Eixo. Com exceção dos comunistas, que propunham a abolição da propriedade privada e o estrito planejamento estatal da economia, as demais correntes de esquerda, como os socialistas, os social-democratas e os trabalhistas, não desejavam o fim do capitalismo, e sim reformá-lo, de modo a garantir melhorias de

vida para a classe trabalhadora. Para tais objetivos, assim como para os objetivos de reconstrução das economias desoladas pela guerra, a presença forte do Estado marcou a história do sistema econômico do pós-guerra.

No que diz respeito ao poder global dos Estados Unidos, a principal potência vitoriosa da Segunda Guerra Mundial, que não tiveram batalhas no seu território, nem um número significativo de baixas, possuíam cerca de um terço de toda a produção industrial do planeta e se inclinavam a construir instituições que garantissem o livre comércio e o enfraquecimento da Alemanha e do Japão.

O fim da Segunda Guerra Mundial não deu início automaticamente a um período de paz e prosperidade que esperava-se da construção das instituições internacionais do liberalismo econômico e da Organização das Nações Unidas. Pelo contrário, o mundo passou décadas dividido em dois blocos que causavam grande tensão um no outro e provocaram dezenas de conflitos no Terceiro Mundo.

A escassez de dólares na Europa em 1947, seguida da ameaça de vitória dos comunistas nas eleições de 1948 na França e Itália, forçou os EUA a adotar concessões aos aliados (França, Inglaterra) e aos antigos inimigos, convertidos agora em aliados, (Alemanha, Itália, Japão) a fim de garantir a reconstrução dos capitalismos nacionais. O Plano Marshall foi uma das importantes medidas, assim como a tolerância ao protecionismo, os empréstimos com juros baixos e a própria transferência tecnológica). Os europeus procuraram se integrar e diminuir suas diferenças históricas. Criaram a “Comunidade Européia do Carvão e do Aço” em 1950, depois transformada em “Mercado Comum Europeu” em 1957 e, por fim, “União Européia” em 1993 (FIORI, 2004, pg 88-89; GLYN, HUGES, LIPIETZ, SINGH, 1986, pg 60-69; HOBSBAWN, 2003, pg 238).

As decisões americanas destinadas à recuperação das economias capitalistas na Europa e na Ásia envolveram diversos aspectos, quais sejam: 1) mudanças na paridade cambial dos outros países – o preço oficial do ouro em dólar ficou estável, mas os próprios americanos apoiaram e ajudaram a promover desvalorizações no câmbio dos outros países para se tornarem mais competitivos em relação aos EUA; 2) promoção de investimentos diretos em massa nos países aliados; 3) missões técnicas de transferência de tecnologia; 4) gastos militares no exterior utilizando estes países como

fornecedores; 5) abertura do mercado de importações dos EUA para países aliados em termos vantajosos; 6) ajuda externa direta em termos de doações via Plano Marshall; 7) tolerância com tarifas protecionistas, com subsídios às exportações locais e com restrições às importações de produtos americanos nos países aliados; entre outros (SERRANO, 2004, pg 186-187).

Durante os 45 anos de extrema tensão da Guerra Fria, a maior parte da disputa se deu através da ação dos serviços secretos e não do envolvimento militar oficial. A verdade é que os dois lados tinham razão para suspeitar do outro lado. A Europa e grande parte da Ásia saíram totalmente devastadas no Pós-Guerra. O risco de revoluções era constante e os Estados Unidos eram a principal fonte de apoio para a manutenção das sociedades capitalistas. A União Soviética encontrava-se sempre em atraso relativo *vis-à-vis* o Ocidente e com seu sistema sempre posto à prova.

Um fator essencial para o sucesso econômico e militar dos Estados Unidos foi a liderança militar e tecnológica garantida pelo desenvolvimento do complexo industrial-militar-acadêmico. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial os EUA buscaram manter a liderança tecnológica e os gastos militares do governo têm esse objetivo como um dos mais importantes.

A experiência da guerra estimulou o aprendizado em planejamento econômico e o desenvolvimento tecnológico através da criação do complexo industrial-militar, a força motriz dos grandes avanços em aviação, comunicação, navegação e energia nuclear do período (HOBSBAWN, 2003, pg 52-54).

Desde o bombardeio nuclear sobre Hiroshima e Nagasaki o país adotou uma estratégia tecnológica para buscar a vitória nas guerras. A busca das armas mais sofisticadas passou a ser o componente central da estratégia defensiva e ofensiva dos Estados Unidos. Postura que não foi abandonada mesmo quando se mostrou equivocada, como na Guerra do Vietnã.

Além disso, o desenvolvimento das forças armadas estadunidenses representa a principal estratégia de aprimoramento tecnológico em setores-chave da economia mundial, cuja liderança implica em facilidade de acesso a bens e serviços no mundo todo. As forças armadas estadunidenses,

assim como a OTAN, passaram a ser as principais defensoras, do ponto de vista militar, dos interesses dos países e classes capitalistas contra a ameaça socialista.

Após o período de confronto que vai da Revolução Chinesa de 1949, passando pela Guerra da Coreia de 1950-1953, pela instalação do muro de Berlim de 1961 e chegando à crise dos mísseis de Cuba de 1962, o mundo parecia estar mais próximo de uma fase de coexistência pacífica. Prevalencia o que os analistas internacionais batizaram de *détente*, ou distensão. A relação entre a União Soviética e os Estados Unidos melhorou. Este último país inclusive, aproveitou a oportunidade e aproximou-se da China no governo Nixon. Porém, no fim dos anos 1960, na África e na Ásia, a ordem mundial voltou a ficar abalada. Tinha início a Guerra do Vietnã, Israel entrou em guerra com o Egito e a Síria no Yom Kipur de 1973, ocorrem a descolonização de Angola e Moçambique em 1975, a revolução iraniana de 1979 e a entrada de tropas soviéticas no Afeganistão no mesmo ano.

Outra forma institucional destacada pelas correntes regulacionistas é a gestão da moeda e do crédito. Como resposta para a Crise de 1929 foram adotadas medidas que restringiam a atividade financeira. Foi criada a *Glass-Steagall Act* em 1933, que proibia aos bancos comerciais realizar operações de bancos de investimento, estabelecia a Regulação Q limitando as taxas de juros da poupança e estabelecia o *Federal Deposit Insurance Corporation*, FDIC, que garante depósitos bancários em caso de insolvência, minimizando o risco de corridas bancárias.

No plano monetário e financeiro internacional, os Estados Unidos aproveitaram-se da nova posição de maior credor das potências derrotadas na guerra para impor, nos acordos de Bretton Woods, o dólar como principal moeda internacional, tendo a libra e o ouro papel secundário no arranjo. As propostas de Harry White, representante americano, foram aceitas em detrimento da proposta britânica, defendida por Keynes, de criação de uma moeda internacional, o Bancor. O sistema de Bretton Woods estabelecia taxas de câmbio fixas, mas reajustáveis, controle do fluxo de capitais de curto prazo e o FMI como fonte de liquidez de emergência para países deficitários.

A última instituição que comentaremos é estrutura concorrencial. Não sofreu grandes alterações desde o início do século XX. As principais corporações americanas existem desde meados do século XIX. Oligopólios prevaleciam na grande indústria, no setor financeiro e nas grandes lojas atacadistas. Garantiam que os ganhos de produtividade oriundos das economias de escala não fossem repassados aos preços.

O fordismo ajudou a melhorar o rendimento de um setor industrial que já era líder no mundo. O fordismo como maneira de organização empresarial e produtiva começou a ser implementado por Henry Ford no início do século passado, a partir do aprimoramento de técnicas fabris que podemos classificar de tayloristas¹² e da adoção da estrutura organizacional corporativa oriunda das empresas construtoras de estradas de ferro. A introdução da linha de montagem e a padronização de peças foram os principais avanços técnicos que permitiram o avanço da produção em massa, que já existia em muitos setores.

A produção em massa possibilitou a guerra em grande escala, também exigiu um nível até então desconhecido de planejamento e organização. Novidades tecnológicas como diversos tipos de plástico, televisão, fita magnética, radar, motor a jato, transistor e os primeiros computadores tiveram seu desenvolvimento acelerado pelas demandas da guerra. E, posteriormente, são aprimoradas para uso civil (HOBBSAWN, 2003, pg 259-260).

Automóvel, geladeira, máquina de lavar e telefone generalizam-se nos países ricos no imediato pós-Guerra. Surgem as corporações transnacionais, que levam a produção e o comércio dos principais setores americanos para a Europa e para os países mais privilegiados do Leste Asiático e da América Latina.

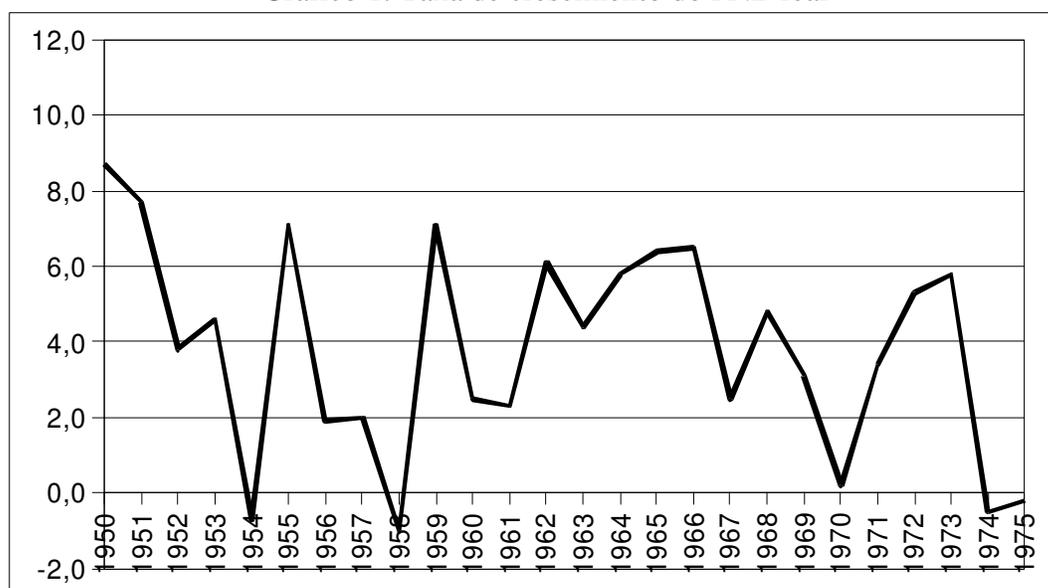
¹² O taylorismo caracteriza-se por uma profunda parcelarização e padronização do processo de trabalho, além de uma rígida divisão entre concepção e execução do trabalho.

3.2 Crescimento econômico

Nos Estados Unidos a demanda era puxada pela aquisição, pelos trabalhadores e capitalistas, de residências, carros, eletrodomésticos. Os setores naval, de aviação, siderúrgico e petroquímico cresceram a taxas elevadas. A oferta de crédito possibilitava a aquisição de residências e automóveis, principalmente. As dívidas hipotecárias correspondiam a mais de 21% e de 30% do PNB nos anos de 1955 e 1965 (o gráfico 18 apresenta esses dados).

As corporações investiam em novas tecnologias e se beneficiavam dos ganhos de escala. O Estado praticava políticas fiscal e monetária expansionistas, investimentos em transporte e em equipamentos militares. Também gastava com seguridade social e assistência médica¹³. Havia substancial superávit comercial graças a enorme superioridade produtiva do país comparada ao resto do mundo.

Gráfico 1: Taxa de crescimento do PNB real

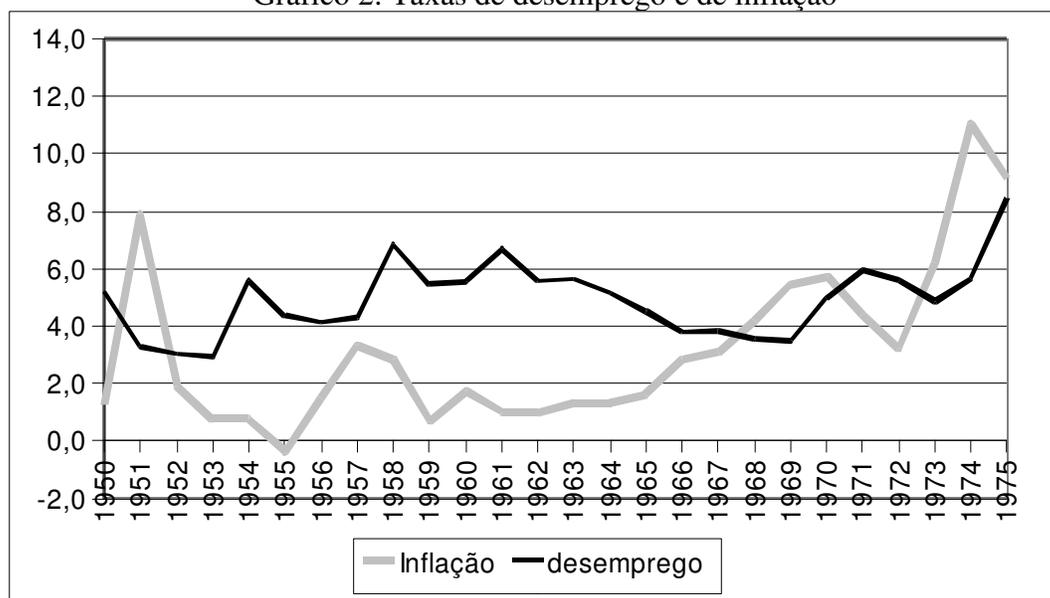


Fonte: BEA. Elaboração própria.

¹³ No próximo tópico é apresentada a evolução dos gastos públicos federais entre os anos 1950 e os anos 1970.

A taxa de crescimento do PNB estadunidense foi elevada. O país cresceu 8,5% e 8% nos anos de 1950 e 1951, com a demanda sendo puxada pela Guerra da Coreia, período em que a taxa de desemprego caíra de pouco mais de 5% para pouco mais de 3%. Porém, entre 1954 e 1958, o PNB só obteve alto crescimento, de 7%, no ano de 1955. Em 1954 e 1958 houve retração de 0,7% e 1% e nos anos de 1956 e 1957 expansão na casa de 2% a.a. No ano de 1958, a desocupação já era próxima de 7% da população ativa.

Gráfico 2: Taxas de desemprego e de inflação

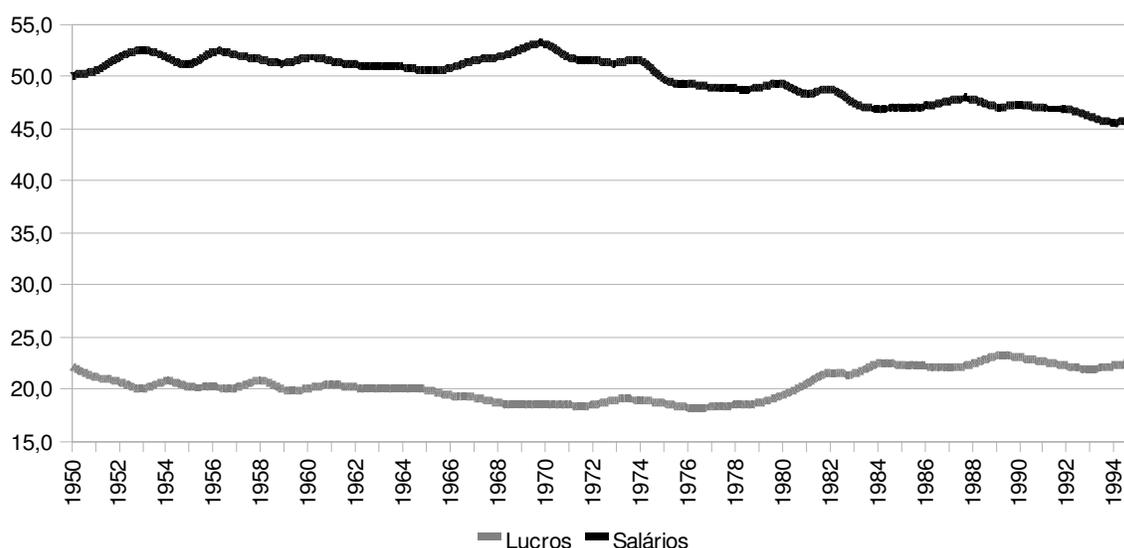


Fonte: BLS. Elaboração própria. Inflação segundo o IPC.

Nos anos 1960, por outro lado, a economia acelera-se. Em 1962 e de 1964 a 1966, expansão em torno de 6% a 6,5% da renda nacional e a taxa de desemprego voltou a ficar abaixo de 4%. No fim da década, entretanto, nova reversão na economia. Crescimento de 3% em 1969 e estagnação em 1970. Nos anos seguintes parecia que a economia recuperava-se, mas houve queda no nível de atividade em 1974 e 1975. Neste último ano a desocupação atingia 8,5% da população ativa. Além da recessão e do desemprego, outro grave problema acometia os EUA na década de 1970.

A inflação em 1969 e 1970 fora de, respectivamente, 5,5% e 5,7% ao ano. Recuara para 4,4% e 3,2% em 1971 e 1972. Porém, voltou a subir a 6,2% em 1973 e disparou a 11% e 9% nos anos de “estagflação¹⁴” de 1974 e 1975. O último ano em que houve um surto inflacionário, antes do final dos anos 1960, foi o ano de 1951, no qual a economia se superaquecera com o esforço de guerra provocado pelo conflito na península da Coreia. Entre 1952 e 1967, a inflação fora inferior a 4%. A explosão salarial dos últimos anos da década de 1960 marca o fim do período da Era de Ouro do capitalismo. A parcela dos salários no PNB passou de cerca de 50,5% em 1965 para mais de 53% em 1970. Nesse mesmo período a parcela dos lucros e rendas de ativos na renda nacional declinou de cerca de 20% para pouco mais de 18,5%.

Gráfico 3: Participação de salários *versus* lucros e rendas de ativos na renda nacional



Fonte: BEA. Elaboração própria.

Houve alta taxa de crescimento do PNB, de 5,8% em média, entre os anos 1962 e 1966. O desemprego ficou abaixo de 4% entre 1966 e 1969. O alto poder de barganha dos trabalhadores fez

¹⁴ Estagflação é o neologismo para descrever a estagnação acompanhada de inflação do período.

com que o salário mínimo real crescesse mais de 20% entre 1966 e 1968, ano do maior valor da série (veja o gráfico 13).

Os gastos públicos federais passaram de cerca de 19% do PNB em 1966 para 20,5% em 1968, causando um déficit de quase 3% (veja o gráfico 5), mesmo assim a parcela dos lucros na renda diminuiu. Também contribuiu para a diminuição dos lucros o fato de o saldo da balança comercial ter praticamente se encerrado no período.

Como a taxa média de crescimento do investimento privado real foi de menos de 1% entre 1956 e 1961, ano no qual o nível de utilização da capacidade produtiva foi de apenas 77%, a taxa média de 7,4% de crescimento do investimento entre 1962 e 1968 não foi capaz de manter a economia operando com utilização da capacidade planejada e foi insuficiente para ampliar a lucratividade capitalista (a média da década de 1950 foi de 83,7% enquanto a média de ocupação da capacidade entre 1965 e 1969 foi de 88,3% - veja os gráficos 19 e 20 para as taxas de investimento e de ocupação da capacidade). Nos anos seguintes altos salários reais e aumento da parcela do Estado na renda fizeram com que a parcela dos lucros da renda continuasse baixa.

3.3 A Crise dos anos 1970 e a ascensão neoconservadora

Segundo a Teoria Parisiense da Regulação e a Escola da Estrutura Social de Acumulação, ocorreram, respectivamente, a crise do modo de desenvolvimento fordista (incompatibilidade entre a regulação monopolista e o regime de acumulação intensiva graças a diminuição dos ganhos de produtividade) e da estrutura social de acumulação do pós-guerra.

Começaremos nossa análise apresentando a versão regulacionista parisiense para a crise. As versões regulacionistas parisienses enfatizam como causa da crise da época a desintegração do fordismo enquanto sistema produtivo, relação salarial e regime de acumulação. Glyn, Huges, Lipietz e Singh (1986, pg 71-72) observam cinco fontes de contradição para a estrutura macroeconômica fordista:

1. diminuição dos ganhos de produtividade não acompanhados de diminuição dos ganhos salariais comprimem as margens de lucro;
2. pressões para aumento dos gastos sociais e redistribuição de renda;
3. preços de matérias-primas pressionando o sistema de comércio internacional, os custos de produção, o salário real e as margens de lucro;
4. inflação nos EUA e aumento dos déficits comerciais sem que as demais nações desenvolvidas aceitem a não convertibilidade do dólar ao ouro;
5. aumentos da inflação em razão de antecipações de aumento do salário real.

Segundo Aglietta (1979, pg 139-145), a crise do fordismo se manifesta primeiramente com o endurecimento da luta de classes na produção. A maturação do padrão tecnológico fazia com que se tornassem cada vez mais raras as melhorias responsáveis pela diminuição dos custos de produção. Por outro lado, os salários, tributação e gastos do governo continuavam crescendo a taxas elevadas. A partir

dos anos sessenta houve uma explosão dos custos sociais com saúde, educação, transporte, infraestrutura. Tem início uma ofensiva privada contra os salários e contra os gastos públicos.

Ainda segundo Aglietta (1979, pg 147-156) observava-se a tendência contraditória de aumento do trabalhador fragmentado, intercambiável e desqualificado e aumento da norma de consumo. Observava-se uma hierarquia de assalariados nos Estados Unidos: “trabalhadores brancos / trabalhadores negros / trabalhadoras brancas / trabalhadoras negras”. Alguns poucos trabalhadores com diploma e carreira formavam uma “pequena burguesia assalariada”, com atividades de gerência e supervisão. Propaga-se uma ideologia de promoção como forma de ascensão social. As manifestações de 1968 se dirigem contra a hierarquia, a moralidade e a impessoalidade do governo.

No fim dos anos 1960 explodem movimentos sociais na Europa e nos Estados Unidos. Feministas, estudantes, trabalhadores, migrantes e minorias étnicas demandavam a ampliação dos direitos sociais e melhorias nas condições de trabalho. Criticavam o consumismo, a burocratização, a moralidade exacerbada e o militarismo, simbolizado pela Guerra do Vietnã.

A crise do fordismo teria origem com o *profit squeeze* decorrente da associação de altos ganhos salariais com a diminuição dos ganhos de produtividade que começa no fim dos anos 1960. Desacelera-se o investimento, têm aumento a inflação e os gastos e déficits públicos (LIPIETZ, 1988, pg 57-59).

Embora concordemos com muitos aspectos relatados pelos regulacionistas parisienses sobre a crise do fordismo, tais como aumento de gastos públicos e de salários comprimindo os lucros, rejeitamos que a origem desse processo esteja associada a decadência técnica e produtiva do padrão tecnológico. Nossa visão é partilhada pela EESA, que enfatiza a crise das formas institucionais.

A crise da ESA americana do pós-guerra abalou conjuntamente as quatro principais dimensões institucionais da ESA. O funcionamento próximo ao pleno emprego fez com que os trabalhadores tivessem um maior poder de barganha, conseguindo aumentar seus salários acima do

crescimento do produto real. A ampliação da regulamentação das atividades econômicas e dos direitos sociais também prejudicou a lucratividade das empresas capitalistas. A recuperação das economias asiática e europeia minou a estrutura concorrencial oligopolística, também ameaçando a lucratividade e forçando a ruptura do padrão ouro-dólar. Por fim, a contestação do poder americano levou a derrota no Vietnã e ao aumento do preço do petróleo.

Altos níveis de emprego, mesmo que estejam abaixo do pleno-emprego, podem provocar aumento do poder da classe trabalhadora e daí os salários reais tornam-se capazes de comprimir os lucros (BOWLES; BOYER, 1988, pg 400-401). De acordo com nosso esquema de análise, aumentos dos salários e dos gastos e tributos governamentais não acompanhados de aumentos proporcionais dos gastos dos capitalistas com consumo e investimento fazem com que a parcela dos lucros na renda caia. Isso é um motivo suficiente para que os capitalistas se mobilizem para tentar diminuir os salários e gastos do governo.

Harvey (2005, pg 135) identifica como período inicial da crise a década de 1960. Neste período já estava avançada a industrialização de parte da periferia – principalmente o Leste Asiático e alguns países da América Latina, onde os custos da força de trabalho eram menores – e saturaram-se os mercados japonês e europeu, terminada a reconstrução do pós-guerra. O declínio da demanda americana é atenuado pela “guerra contra a pobreza” e pela Guerra do Vietnã. Porém, os EUA começam a apresentar um problema fiscal e uma inflação moderada, que começa a comprometer o sistema monetário de Bretton Woods.

A nova divisão internacional do trabalho, nascida da geopolítica da Guerra Fria, faz da Ásia grande produtora de manufaturas baratas. Essas estratégias “alteram completamente os termos da relação Centro-Periferia propostos pela Inglaterra e teorizados por Raul Prebisch” além de forçarem a economia americana a “gerar um déficit comercial crescente para acomodar a expansão comercial

assimétrica dos países asiáticos produzida em grande parte pela expansão global do grande capital americano” (TAVARES E BELUZZO, 2004, pg 124-125).

A década de 1970 inicia-se com estagflação, seguida de crise imobiliária e crise do petróleo, de 1973. As corporações viram-se obrigadas a buscar inovações tecnológicas, reestruturações produtivas e a acirrar a competição. Tem início a automação, a busca de nichos de mercado e intensifica-se a dispersão das plantas para países com menores custos de trabalho. Aumenta o nível de desemprego nos países centrais, enfraquecendo a classe trabalhadora.

A Era de Ouro assistiu ao crescimento das empresas multinacionais e dos mercados financeiros internacionais. As primeiras originavam-se principalmente dos EUA, Japão e Alemanha (estima-se que 85% das 200 maiores nasceram nesses países), mas não tinham mais seus interesses diretamente vinculados a suas origens. Já o mais importante centro financeiro *offshore* era a *City* de Londres, recicladora dos dólares excedentes dos investimentos que os Estados Unidos faziam no exterior. A *City* Expandiu-se bastante reciclando os dólares oriundos dos superávits do mundo Árabe após o Primeiro Choque do Petróleo de 1973 (HOBSBAWN, 2003, pg 272-274).

Os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra Mundial com uma balança comercial superavitária. Nos anos 1950 as exportações respondiam por apenas entre 4% e 5% do PNB americano. As importações se mantinham estáveis em torno de 4%. Só houve um pequeno déficit, de 0,2% do PNB, no ano de 1953. Em todos os demais anos da década, superávits flutuando bastante, mas sempre inferiores a 1%. Na primeira metade da década de 1960, a balança comercial americana amplia seus saldos positivos, que passam a variar entre 0,7% e 1% da Renda Nacional. As importações se mantinham estáveis em pouco mais de 4% e as exportações haviam tido um crescimento acelerado. Na segunda metade da década, por outro lado, as importações começam a crescer numa velocidade superior a das exportações. O saldo comercial positivo praticamente é zerado entre 1968 e 1971. Em 1972 as importações correspondem a 6% da Renda Nacional e há saldo negativo na balança comercial

de 0,3%. Em 1974 as importações já são equivalentes a 8,5% do PNB, e há um pequeno saldo negativo de 0,1%.

Gráfico 4: Exportações e importações de bens e serviços como parcela do PNB



Fonte: BEA. Elaboração própria.

Com a recuperação das economias europeias e do Japão, os Estados Unidos começaram a apresentar déficits comerciais. Os países europeus passaram a questionar a assimetria americana de poder realizar déficits comerciais (ainda bilaterais) e financiá-los com a emissão da própria moeda. Aumenta a pressão interna para que o país desvalorize o câmbio. Caso o preço do dólar flutuasse em relação ao ouro, a moeda americana poderia ser alvo de ataques especulativos e ser substituída pelo ouro nas transações internacionais. A proporção das reservas dos demais países em dólar em relação às reservas americanas de ouro era cada vez maior (SERRANO, 2004, pg 195-196). A tentativa do governo De Gaulle, da França, de trocar dólares acumulados por ouro das reservas americanas precipitou a dissolução de Bretton Woods.

O país encontrava-se em uma encruzilhada política e estratégica. Precisava recuperar a centralidade do dólar, desgastado na década de 1970, enquadrar os aliados, beneficiados pelo tratamento assimétrico dispensado durante o acirramento da Guerra Fria, enfrentar a União Soviética e os diversos movimentos sociais descontentes no país e no mundo como um todo. Havia pelo menos três estratégias rivais nos campos político e militar em disputa nos Estados Unidos dos anos 1970:

A primeira, do governo Nixon, propunha o retorno ao mundo multipolar, acompanhado de uma política internacional de tipo liberal e desregulacionista (...) A segunda estratégia, proposta pelos democratas de Jimmy Carter, propunha a retomada da liderança moral e messiânica dos Estados Unidos no mundo, combinada com uma política econômica internacional de corte keynesiano, liderada pela ação conjunta dos Estados Unidos, Alemanha e Japão, que deveriam se transformar na locomotiva do crescimento mundial (...) Enquanto que a terceira estratégia, que foi vitoriosa – no governo Reagan – combinou o messianismo anticomunista de Carter com o liberalismo econômico de Nixon, propondo-se a eliminar a União Soviética e a construir uma nova ordem política e econômica mundial, sob o comando incontestado dos Estados Unidos (FIORI, 2004, pg 93). O padrão monetário internacional do ouro-dólar acabou sendo desfeito. Mas, como observaremos a frente, os EUA não perderam o papel central no sistema. Pelo contrário, adotaram uma posição de inédito poder e assimetria de poder realizar déficits no balanço de pagamentos.

Diante da falta de acordo, em 1971 o presidente Nixon tomou a decisão unilateral de abandonar a conversibilidade em ouro do dólar. Além disso, diante da dificuldade de negociar novas paridades cambiais com seus principais parceiros, Nixon também impôs unilateralmente uma tarifa extra sobre todas as importações, que deveria ser mantida até que os aliados chegassem a um acordo sobre as taxas de câmbio, acordo este que só veio a ocorrer em 1973 (SERRANO, 2004, pg 198).

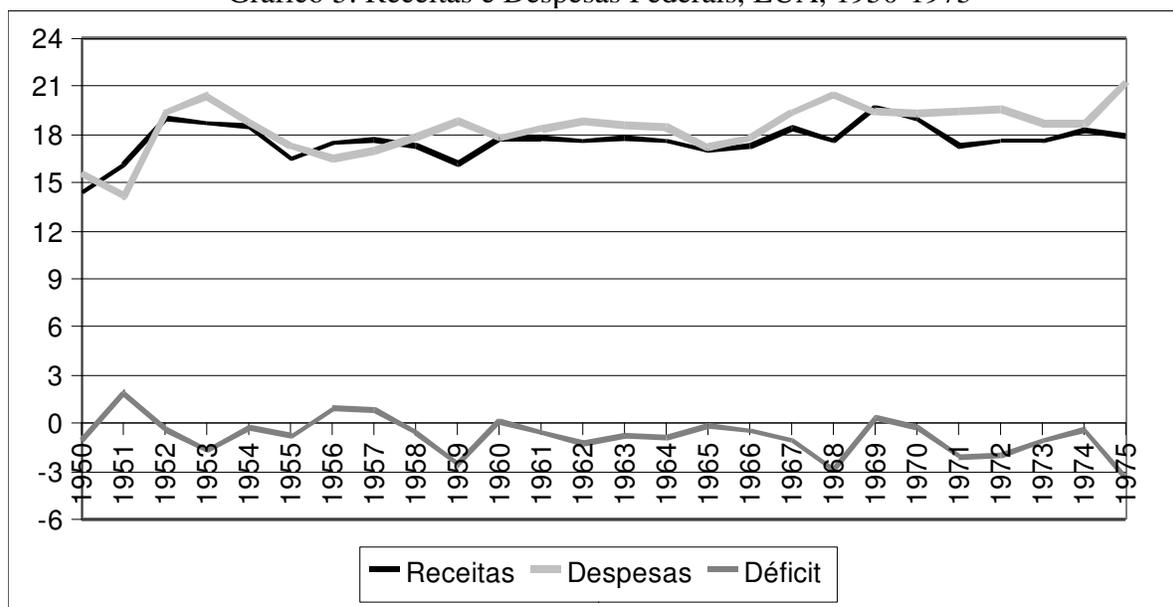
Estava começando a ser consolidado o padrão dólar-flexível, no qual “praticamente todos os passivos externos americanos são também denominados em dólar. Como os dólares são emitidos

pelo FED (...) é impossível (...) os EUA não terem recursos (dólares) suficientes para pagar suas contas externas” (SERRANO, 2004, pg 211). Tal situação deixará o país em uma posição totalmente assimétrica, vis-à-vis as demais nações, para saldar as contas internacionais.

Cresceu, nos anos 1970, a percepção de que os gastos públicos prejudicavam o crescimento econômico do país e os déficits seriam o principal responsável pelo surto inflacionário.

Como podemos notar pelo gráfico 5 a seguir, no início da década de 1950, nos anos de 1950 e 1951, o governo federal americano respondeu por apenas 15,6% e 14,2% do PNB através de gastos públicos. Nos dois anos seguintes, esse valor alcançou 20%. Entre 1954 e 1966, foi sempre inferior a 19%.

Gráfico 5: Receitas e Despesas Federais, EUA, 1950-1975



Fonte: Historical Tables. Budget of the U.S. government. Fiscal Year 2010. Elaboração própria.

Raramente haviam superávits federais. Entre 1950 e 1969, só ocorreram cinco vezes, nos anos de 1951, 1956, 1957, 1960 e 1969. Ainda assim, os déficits públicos federais eram modestos. Raramente superiores a 1% da Renda Nacional. Só superaram essa marca seis vezes entre 1950 e 1969.

Nos anos de 1950, 1953, 1959, 1962, 1967 e 1968, ano de um grande déficit, de quase 3%. Entre 1968 e 1975 os gastos federais flutuaram entre 18,5% e 19,5% do PNB, alcançando 20,5% e 21,3% em 1968 e 1975. Os déficits, por sua vez, dispararam. Foram de 2,1% em 1971, 1,1% em 1973 e alcançaram a marca recorde de 3,4% em 1975.

É sobre clima de total desconfiança com relação ao governo, supostamente causador de inflação e guerra, e à política em geral, graças ao escândalo de Watergate, que Jimmy Carter é eleito presidente em 1976. Ex-governador da Geórgia, eleito na sua segunda tentativa, em 1970, Jimmy Carter torna-se presidente em 1977. Seu governo enfrentaria graves problemas, maiores ainda do que os combatidos por seu antecessor. Uma nova crise do petróleo contribuiu para o aumento da estagflação. Sua política externa, supostamente calcada nos direitos humanos, desagradou a Democratas e a Republicanos.

Em abril de 1979 foi estabelecido no Irã um regime teocrático autoritário, comandado pelo líder espiritual supremo dos Chiitas, Aiatolá Ruholla Mussauí Khomeini. Os eventos subsequentes trariam sérias consequências políticas e econômicas para o governo Carter. A produção de petróleo do Irã praticamente se encerrou, provocando outro grande choque nos preços internacionais da commodity. Nesse mesmo ano, grupos extremistas invadem a embaixada americana em Teerã, provocando uma grave crise diplomática e política. O governo Carter se encerrava melancolicamente.

Cresceram nos anos 1970 movimentos contrários à ampliação dos direitos civis. Tornaram-se notórios os casos de questionamento judicial às ações afirmativas, de cotas para negros em Universidades, assim como crescia o antifeminismo, principalmente através do STOP ERA (*Equal Rights Amendment*), liderado por Phyllis Schlafly. Incluem-se os segmentos anti-*New Deal* como outra fração que ganha força. Em 1973 Paul Weyrich e Edwin Feulner fundaram uma nova *think tank*, a Fundação Heritage. No campo econômico, também o Wall Street Journal, sob a direção de Robert Bartley, torna-se porta-voz do neoliberalismo. As forças neoconservadoras tornam-se expoentes do que

fazem acreditar ser a mudança, a novidade, em contraposição aos antigos princípios do New Deal e do liberalismo americano. Contrapondo-se aos divididos Democratas, a direita Republicana conseguiu unificar o partido em torno de um único nome para a candidatura à presidência em 1980, Ronald Reagan (WILENTZ, 2008, pg 88-92).

Reagan propagava a ideia conservadora de que há uma contradição entre liberdade e igualdade. Os liberais americanos pensam que ambas podem ser conciliadas, os conservadores e neoconservadores não. Para os primeiros, a própria expansão dos direitos, o que inclui programas sociais, é uma forma de expansão da liberdade. Já para os últimos, os programas sociais trazem uniformidade, distorção e injustiça. A igualdade seria economicamente contraproducente, politicamente perigosa e um apelo a demagogia.

“Com a ofensiva conservadora interna na virada dos anos 80, a prioridade central mudou, passando a ser o controle da inflação e a resolução do conflito distributivo e de poder interno a favor das classes proprietárias. No plano externo, por sua vez, partiu-se para um endurecimento ainda maior com os aliados, num contexto geopolítico em que se tentava derrotar de vez a União Soviética” (SERRANO, 2004, pg 181).

De acordo com Bowles, Gordon e Weisskopf (1989, pg 108), a virada conservadora começou antes mesmo da presidência Reagan, com o aumento da taxa de juros, dos gastos militares e da desregulamentação, ainda no governo Carter.

Paul Volcker assume o comando do FED em 1979, decidido a estabilizar o sistema monetário internacional. Desiste de negociar a coordenação das taxas de câmbio com os aliados, desejosos de reformas no sistema. Volcker elevou unilateralmente a taxa de juros americana. O resto do mundo, temeroso de uma fuga de capitais, é obrigado a subir também os juros. Com a subida dos juros, os EUA atraem capital para seu país, valorizando o câmbio e retomando as rédeas do sistema. Por outro

lado, o mundo inteiro entra em recessão. A política monetária de Volcker foi chamada de “diplomacia do dólar forte” nas palavras de Conceição Tavares (1985).

O aumento das taxas de juros não provocou, segundo Serrano (2004, pg 204), um conflito permanente entre o capital financeiro e o capital produtivo. Causou, isto sim, um enfraquecimento da classe trabalhadora, que perdeu poder de barganha. Os salários reais caíram ou cresceram muito menos que a produtividade nas principais economias do mundo, provocando a recuperação das margens brutas de lucro (isto é, descontadas o pagamento de juros). Só depois da crise da dívida do Terceiro Mundo de 1982, as taxas de juros reais lentamente começam a cair.

Entre o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 os segmentos capitalistas americanos conseguiram vencer os conflitos contra os trabalhadores, contra o Estado e contra os capitalistas dos outros países.

Assim, a partir dos anos 80, no *front* externo, os EUA conseguiram enquadrar os Estados e as moedas rivais, ficando livres de qualquer restrição de balança de pagamentos e da necessidade geopolítica de fomentar o desenvolvimento dos demais países centrais e da periferia. Internamente, ocorreu, nos EUA, uma grande e decisiva mudança a favor das classes proprietárias, tanto em termos de distribuição de renda quanto de poder sobre a atuação do Estado (SERRANO, 2004, pg 205-206).

As vitórias eleitorais de Thatcher (1979), na Inglaterra e Reagan (1980), nos EUA, foram respostas conservadoras ao crescimento da esquerda e dos sindicatos, nas décadas anteriores. “Disseminou-se a imagem de governos fortes administrando fortes doses de remédios não-palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas” (HARVEY, 2005, pg 158).

Reagan foi a figura individual mais importante do movimento conservador americano dos anos 1970 em diante. Não foi o único responsável pela ascensão conservadora, já iniciada por Volcker, mas teve papel de liderança e destaque, ajudando a definir os rumos da política e economia americanas.

O governo Reagan, apesar de ter algumas continuidades em relação ao de Nixon, representou um aprofundamento conservador das tendências então existentes. Continuou com as políticas de combate às ações afirmativas, no plano dos direitos civis e nomeou conservadores para as

cortes de justiça. Por outro lado, se propôs a levar o governo e a política para padrões mais conservadores. No plano externo, substituiu a política de *détente* em relação à URSS de Nixon pela Doutrina Reagan, que propunha o *rollback* do socialismo, ou seja, o apoio a movimentos de oposição nos países comunistas¹⁵.

No próximo tópico exploraremos a relação entre o Estado e os grupos sociais. Observaremos como se deu a mobilização política dos empresários procurando influenciar as políticas econômicas do governo Reagan.

¹⁵ Na América Central os Estados Unidos aliaram-se a movimentos anticomunistas em El Salvador e na Nicarágua aos Contras, contrários ao governo Sandinista. Em outubro de 1983 invadiram a pequena ilha de Granada, localizada no Caribe, e destruíram seu governo comunista. Apoiaram o governo panamenho de Manuel Noriega, ligado a cartéis colombianos de tráfico de drogas. Na Ásia continuaram dando suporte aos mujahedins islâmicos no Afeganistão. E na África apoiavam Jonas Savimbi, líder da UNITA, grupo armado que se combatia o governo de Angola. Se opuseram ao líder líbio Muammar Qaddafi e, na Guerra contra o Irã, ficaram do lado do Iraque, comandado por Saddam Hussein, considerado o menor dos dois males se comparado ao Aiatolá Khomeini. Um dos escândalos do governo se deu quando foi descoberto um esquema de troca de armas por reféns com o Irã. O dinheiro arrecadado com a operação financiava os Contras. O escândalo ficou conhecido como Irã-Contras (Para mais informações veja KISSINGER, 1994 e WILENTZ, 2008).

4 A ECONOMIA POLÍTICA DA ERA REAGAN

4.1 Mobilização política das corporações e criação do Estado Neoliberal

Analisaremos nesse tópico a relação entre o Estado e os grupos sociais e econômicos partindo de um ponto de vista das teorias marxistas do Estado. De acordo com a interpretação de Wetherly (2005, pg IX), as teorias marxistas do Estado explicam parte da superestrutura legal e jurídica da sociedade (isto é, parte do Estado) como derivadas da estrutura econômica. Em outras palavras – por diversas razões, de acordo com cada enfoque em particular – algumas leis e políticas estatais são realizadas com o intuito de manter a ordem capitalista e estabilizar a acumulação de capital.

Por procurar motivos econômicos para a explicação das políticas estatais, as teorias marxistas do Estado são classificadas como centradas na sociedade, em oposição às teorias centradas no Estado, que justificam o comportamento dos governos como interessados apenas na reprodução da classe política. Dentre as principais correntes centradas no Estado estão a razão de Estado e o elitismo. O marxismo não é a única corrente que explica a ação do Estado centrada na sociedade. O pluralismo é outra importante corrente com essa mesma característica.

Wetherly (2005, pg 27-28) propõe a eliminação da dicotomia entre teorias que vêem o Estado se movendo por motivos próprios e outras que explicam os mesmos movimentos a partir de pressões da sociedade. As duas perspectivas devem ser combinadas. O Estado possui seu próprio poder e interesses (não é uma mera correia de transmissão de interesses externos), mas age sujeito a pressões e influências externas (possui autonomia, mas não total, por isso diz-se que o Estado possui autonomia relativa).

No seio das interpretações marxistas podem ser identificadas duas grandes tendências explicativas da razão do Estado capitalista favorecer interesses burgueses. As visões estruturalistas identificam algumas ações do Estado como necessárias à manutenção da acumulação de capital e, portanto, da ordem econômica e social. Já as visões funcionalistas notam o caráter assimétrico da distribuição do poder nas sociedades capitalistas, nas quais as frações burguesas têm uma grande facilidade para influenciar as políticas públicas.

Wetherly (2005, pg 102) classifica essas duas vertentes do marxismo, estruturalista e funcionalista, conforme o problema da agência e estrutura em ciências humanas. As teorias que enfocam a agência dão grande autonomia aos grupos sociais, justificando suas ações no plano da consciência. Muitas vezes caem em diferentes formas radicais de idealismo. Já as que enfocam as estruturas sociais preocupam-se, basicamente, com o poder que as instituições possuem na reprodução social. Quando tratam de mudança social, muitas vezes recaem em diferentes formas de mecanicismo.

Ainda segundo Wetherly (2005, pg 102-103), a dicotomia entre agência e estrutura deve ser superada, a favor de uma teorização mais rica. A agência refere-se à capacidade dos atores de agir com algum grau de autonomia nas escolhas, algum grau de livre arbítrio. A estrutura explica a conduta, mas não totalmente. Gera restrições à ação humana, mas não a torna exatamente determinada.

Agência e estrutura devem ser combinadas para explicar a conduta. Segundo a fórmula de Giddens (2005), estruturas estabelecem regras, limitam o conjunto de ações disponíveis, mas também recursos, margem de manobra para os agentes.

As teses marxistas estruturalistas e instrumentalistas são melhor compreendidas fora desta dicotomia. Os argumentos instrumentalistas focam na capacidade dos capitalistas de realizar uma greve de investimento, um ataque especulativo, no poder de exercer pressão e *lobby* e também nas íntimas relações entre as elites econômica, política e militar. São justificativas para o poder de classe profundamente arraigadas na característica estrutural da posse de riqueza e meios de produção pela

burguesia. A explicação estruturalista para o favorecimento da classe burguesa repousa sobre a racionalidade da classe política, obrigada a favorecer a acumulação de capital afim de promover emprego, bem-estar e com isso manter-se no poder.

Foge ao objetivo do presente trabalho realizar um extenso levantamento bibliográfico acerca das teorias do Estado. Apenas ilustraremos os argumentos favoráveis a uma interpretação marxista do Estado através de uma sucinta exposição de alguns poucos autores relevantes dentre os muitos autores relevantes existentes. Em seguida apresentaremos evidências de que as empresas capitalistas aumentaram o grau de mobilização política a partir da década de 1970 e conseguiram exercer influência decisiva sobre o Estado.

Charles Lindblom, em livro publicado originalmente em 1977, *Política e Mercados*, questiona as razões para que nenhuma poliarquia (termo no qual caracteriza as democracias capitalistas) jamais tenha adotado como objetivo principal a planificação da economia, já que objetivos os mais diversos já foram adotados, como a realização de guerras, a educação pública etc. Durante períodos de guerra, como na Primeira e na Segunda Guerras Mundiais, governos poliárquicos como da Inglaterra e dos Estados Unidos adotaram o planejamento econômico como estratégia de conversão de um parque industrial civil em militar.

“Por que então, a poliarquia não tentou planejar centralmente a produção em tempo de paz? Hoje em dia quase todo mundo acredita em planejamento urbano, planejamento de energia, planejamento fiscal, planejamento de segurança nacional, de conservação da saúde, demográfico, de investimentos, de desenvolvimento, de transportes e de habitações” (LINDBLUM, 1979, pg 192).

O planejamento centralizado é subversivo para o sistema capitalista existente. Prejudicaria os empresários e detentores de propriedade privada. Talvez esse grupo social detenha um controle maior das poliarquias que os demais. “A mera possibilidade de que as empresas e a propriedade privada dominem a poliarquia desvenda a possibilidade paradoxal de que a poliarquia esteja vinculada

ao sistema de mercado não porque seja democrática, mas porque não o é” (LINDBLOM, 1979, pg 193).

Nos sistemas político-econômicos sem moeda e mercado, as decisões de produção, localização da produção, quantidade e qualidade de bens e serviços, tecnologia utilizada, distribuição da renda, são decisões políticas. Nos sistemas de mercado, por outro lado, tais decisões são tomadas por empresários. Depressão, inflação e outros problemas econômicos desestabilizam a sociedade e os governos no poder. Os governo tem, então, como tarefa primordial, estimular a atividade dos empresários. Pode-se supor que os líderes trabalhistas possuem posição igualmente privilegiada. Porém, isso não é verdade. Os trabalhadores não tem opção de não trabalhar, enquanto os empresários tem a opção de não aumentar a produção.

“Quando um funcionário público pergunta a si mesmo se as empresas precisam de redução de impostos, sabe que faz uma pergunta sobre o bem-estar de toda a sociedade, e não simplesmente um favor a um segmento da população” (LINDBLOM, 1979, pg 199). Política monetária, política fiscal, subsídios, proteção a patentes, política tarifária, política comercial, pesquisa e desenvolvimento, são algumas das tarefas que os governos desempenham nas sociedades capitalistas.

“Não é necessário detalhar a atividade empresarial na política eleitoral: a frequência e intimidade de suas consultas com funcionários públicos, desde o Primeiro-Ministro ou Presidente até os funcionários mais humildes, a organização de seus grupos de interesse, o financiamento dos partidos políticos e suas campanhas de relações públicas e propaganda” (LINDBLOM, 1979, pg 218).

O último ponto relevante da análise de Lindblom (1979, pg 228-233) é o controle privado dos meios de comunicação e a apologia que estes fazem da ideologia empresarial. São retiradas do debate político questões sobre a propriedade pública de setores da economia, por exemplo. A comunicação de massa naturaliza as relações de propriedade e de consumo capitalistas.

O Estado e os governantes podem ter objetivos diferentes dos econômicos, mas nas sociedades capitalistas estão submetidos a manutenção de uma economia próspera para obterem aprovação popular. “Os detentores do poder estatal podem estar preocupados com aquilo que consideram ser interesse nacional, segurança nacional ou seja lá o que for, mas (...) a manutenção do interesse nacional depende em grande medida da saúde da economia nacional” (MILIBAND, 2002, pg 60).

É nesse sentido que pode-se compreender a frase de Charles E. Wilson, presidente da GM convidado por Eisenhower para ser Secretário de Defesa e que, questionado pelo Congresso se haveria contradição entre os interesses do país e os da empresa respondeu: “o que é bom para os Estados Unidos é bom para a *General Motors* e vice-versa. Não existe diferença. Nossa companhia é muito grande. Ela anda junto com o bem-estar do país”. Mesmo sendo pouco produtiva e eficiente, a importância na geração de emprego e renda da empresa é muito grande para que se possa deixar falir (citado por BERG 2010, pg 194-195).

Mesmo que o Estado se veja constringido a agir favoravelmente à burguesia, estimulando a lucratividade, essa ação não se dá sob uma única forma. Há diferentes maneiras de estimular os empreendimentos capitalistas, já que estes possuem diferentes estratégias de acumulação. Enquanto algumas firmas podem se beneficiar do comércio externo, outras são desejosas do protecionismo. Algumas se queixam dos altos níveis salariais enquanto outras se beneficiam vendendo aos assalariados.

Pode-se, então, compreender as mudanças de política fiscal e tributária na Era Reagan como a adoção de estratégias de acumulação específicas de determinados grupos empresariais, como os militares e o financeiro.

Uma das mais ricas contribuições intelectuais ao marxismo do século XX é a obra de Antônio Gramsci. O pensador italiano notou que a principal estratégia para a obtenção da hegemonia

por parte de um grupo dominante encontra-se não na coerção, que também cumpre importante papel na hegemonia, mas na introdução de seus valores no senso comum da população, o consenso. Os grupos intelectuais são os responsáveis por propagar no senso comum as ideias dominantes de cada época.

Os intelectuais são os 'comissários' do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso 'espontâneo' dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce 'historicamente' do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal, que assegura 'legalmente' a disciplina dos grupos que não 'consentem', nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI, 1989, pg 11).

Os intelectuais são os responsáveis pelos meios educacionais e de comunicação, os principais porta-vozes das visões de mundo hegemônicas. Eles constroem o consenso na medida em que fazem determinadas ideias serem dominantes na sociedade como um todo e mesmo entre os grupos excluídos dos benefícios sociais que estas concepções advogam.

O pensamento gramsciano supera falsas dicotomias entre forças materiais e ideologias com o conceito de hegemonia, um projeto político que se torna consensual e faz parte das práticas cotidianas dos grupos dominados. “Definir a hegemonia como a supremacia de uma conduta sobre outra implica afirmar que as condutas são práticas cotidianas em que se desvela parte da unidade do pensamento e da vida que se pretende vigente para o conjunto da sociedade; em outras palavras, práticas que traduzem uma determinada concepção do mundo” (FERREIRA, 1986, pg 10).

Um dos aspectos da análise de Harvey sobre o neoliberalismo é a capacidade que o neoliberalismo tem de mobilizar ideias presentes em diversas sociedades e fazer que sua mensagem faça parte do senso comum. “Nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos. Se bem-sucedido, esse aparato

conceitual se incorpora a tal ponto ao senso comum que passa a ser tido por certo e livre de questionamento” (HARVEY, 2008, pg 15).

É nesse sentido que devem ser interpretados os discursos de Reagan (analisados no próximo tópico) e boa parte dos discursos apologéticos do neoliberalismo. Propagandeiam as noções de liberdade individual e de nivelamento do funcionamento do mercado com a diminuição da interferência governamental mas na verdade estão propondo um tipo de comportamento do Estado que favorece mais a grupos específicos da sociedade sob o pretexto de que esse tipo de governo seria mais benéfico para a sociedade como um todo.

A partir do início da década de 1970 ocorreu nos Estados Unidos uma reconfiguração das forças conservadoras e favoráveis as grandes empresas, já que estas se encontravam momentaneamente em situação desfavorável, em virtude da queda da taxa de lucro. A seguir analisaremos dois dos mais importantes, senão os dois mais importantes, modos encontrados pelas grandes empresas de centralizar suas decisões políticas e de influenciar mais decisivamente políticas do Estado americano.

Esses dois modos são a fundação de uma instituição, o *Business Roundtable*, que se propõe a ser centralizadora da vontade política das grandes empresas, e o aumento do número e das doações de campanha realizadas pelos Comitês de Ação Política (PACs, *Political Action Committees*) das corporações.

Vários autores destacaram a importância dessas duas instituições, o *Business Roundtable* e os PACs corporativos, na estratégia empresarial de obter maior influência sobre as políticas econômicas (HIMMELSTEIN, 1990; CLAWSON, NEUSTADTL, BEARDEN 1986; BURRIS 1992; CLAWSON, NEUSTADTL, WELLER, 2010). As diferentes estratégias empresariais e as demandas conflitantes de diferentes setores empresariais americanos tornaram-se menos agudas a partir da segunda metade dos anos 1970 e nos anos 1980, como esses dados nos sugerem.

O *Business Roundtable* foi fundado em 1972 através da fusão de três organizações, o *March Group*, composto de diretores executivos (CEOs, *chief executive officers*) que se encontravam informalmente para discutir políticas governamentais, o *Construction Users Anti-Inflation Roundtable*, organização direcionada a conter os custos da construção e o *Labor Law Study Committee*, composto de executivos de relações de trabalho de grandes companhias. Segundo seu site oficial, o *Business Roundtable* foi fundado por líderes empresariais que “viam a necessidade de uma organização na qual CEOs de empresas líderes pudessem encontrar-se, estudar questões relevantes, tentar desenvolver um consenso, formular posições e advogar essas visões”. A instituição visa aumentar a cooperação e diminuir o antagonismo entre governantes e a comunidade de negócios, promover uma economia mais saudável, reduzir a intromissão não desejada do governo nos assuntos de negócios e melhor servir o interesse público (www.businessroundtable.org/about/history).

O *Business Roundtable* é formado por diretores executivos de boa parte das maiores empresas americanas e procura defendê-las como um todo. Se engaja mais em questões de consenso entre os empresários, como corte de impostos corporativos, desregulamentação econômica e combate aos sindicatos. Assuntos que dividem os interesses das empresas como protecionismo *versus* livre-comércio não são temas centrais. Em 1975, 160 companhias eram representadas, inclusive as dez maiores e setenta das 100 maiores da lista da *Fortune* 500. No início dos anos 1980, mais de duzentas corporações faziam parte da instituição (HIMMELSTEIN, 1990, pg 140).

Burris (1992) estudou a composição da diretoria dos 12 principais grupos privados de planejamento político (*policy-planning groups*) e encontrou elevado nível de conexão entre os grupos, com vários membros comuns nas diretorias. Esse resultado aponta para um alto nível de coesão e não de concorrência e embate nos *policy-planning groups*. As 12 instituições se dividem em oito *think tanks*, grupos de pesquisa, e quatro *lobbying groups*, grupos lobistas que buscam influenciar decisões

políticas, todas elas ultraconservadoras ou conservadoras moderadas. Burris (1992, pg 115-121) as classifica como:

- *American Enterprise Institute*, fundado em 1943, o instituto de pesquisa ultraconservador promove ideias de livre-mercado;
- *Brookings Institution*, fundado em 1927, considerado conservador moderado, o instituto de pesquisa promove o conservadorismo econômico e o internacionalismo do Estado americano;
- *Business Council*, associação lobista empresarial fundada em 1933 com o intuito de aconselhar as políticas de Roosevelt. Associação considerada conservadora moderada;
- *Business Roundtable*, fundado em 1972 com o intuito de construir consenso em torno de ideias como desregulamentação e diminuição de impostos corporativos, é um *lobby* conservador moderado extremamente influente;
- *Chamber of Commerce*, fundada em 1912, inclui mais de 250 mil câmaras locais de comércio, associações profissionais e empresas. É uma associação empresarial lobista ultraconservadora;
- *Committee for Economic Development*, formado em 1943, o instituto de pesquisa reúne executivos e acadêmicos. Influenciou o Plano Marshall e os acordos de Bretton Woods. É conservador moderado;
- *Conference Board*, formado em 1916, o grupo de pesquisa iniciou suas atividades estudando performance industrial e gestão. Mas o instituto conservador moderado também discute políticas nacionais;
- *Council on Foreign Relations*, grupo de pesquisa conservador moderado fundado em 1921, é o mais influente nas questões internacionais. Combateu o isolacionismo no pós-Primeira Guerra e influenciou decisivamente as diferentes estratégias da Guerra Fria;

- *Heritage Foundation*, o mais conservador grupo de pesquisa. Foi fundado em 1973 e conseguiu alto volume de doações e de popularidade sendo muito influente durante do governo Reagan;
- *Hoover Intitution, think tank* fundado em 1919 com perfil anticomunista e ultraconservador;
- *National Association of Manufactures*, existente desde 1895, formado majoritariamente por pequenas e médias empresas, o *lobby* ultraconservador destaca-se no combate aos sindicatos, sendo bastante influente no Congresso, principalmente até meados do século XX;
- *Trilateral Commission, think tank* conservador moderado fundado em 1973, é composto por políticos, empresários, intelectuais e trabalhadores da Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão, defende o livre-comércio, o internacionalismo e a diplomacia.

O número de membros das diretorias desses institutos variam de menos de dez até mais de cinquenta. Nos três anos pesquisados pelo autor, 1973, 1980 e 1990, todos os grupos eram conectados direta ou indiretamente (BURRIS, 1992, pg 122).

A tabela a seguir resume os achados de Burris para o ano de 1980. A tabela apresenta os 12 institutos pesquisados, separados entre lobistas e grupos de pesquisa. O nome das organizações aparece na coluna Nome e a sigla das mesmas na linha Sigla. A coluna N mostra o número total de membros comuns da diretoria de cada instituição com todas as demais. O maior número de membros comuns é encontrado no *Business Council*, no *American Enterprise Insitution*, no *Commitee for Economic Development*, no *Conference Board* e, especialmente, no *Business Roundtable*.

As colunas indicando os membros comuns cruzam as informações dos membros das diretorias para as instituições, consideradas duas a duas. Observa-se que o *Business Roundtable* possui 43 membros em comum com as diretorias dos demais grupos, além disso, possui conexões com todas as demais instituições.

O número total de conexões saltou de 43 em 1973 para 88 em 1980, depois declinou ligeiramente para 81 em 1990. O aumento do número de membros comuns nas diretorias se deveu as atividades do *Business Roundtable*, que possui membros na diretoria dos mais importantes grupos de planejamento político além de possuir membros na diretoria das maiores empresas americanas. Nos três anos pesquisados por Burris, mais de 90% dos membros comuns dos institutos eram diretores de pelo menos uma grande empresa. Em 1973, quase 64% dessas pessoas eram diretoras das 100 maiores indústrias e quase 20% dos 10 maiores bancos. Em 1980 esses números são de, respectivamente, mais de 71% e de 48%. Os banqueiros e diretores de bancos desempenharam papel importante no aumento da coesão da elite do planejamento político a partir do final da década de 1970 como resposta bem sucedida contra o prestígio de trabalhadores, consumidores e ambientalistas (BURRIS, 1992, pg 122-132).

Tabela 1: Membros comuns na direção de grupos de planejamento político em 1980

Tipo	N	Nome	Membros comuns											
Lobistas	19	Business Council												
	43	Business Roundtable	10											
	10	Chamber of Commerce	0	2										
	3	Nat. Association of Manufacturers	0	1	2									
Pesquisa	17	American Enterprise Ins.	3	5	1	0								
	13	Brookings Institution	1	2	1	0	0							
	16	Committee for Ec. Development	1	6	1	0	2	1						
	24	Conference Board	3	11	1	0	2	3	3					
	10	Council on Foreign Relations	0	3	1	0	0	2	0	1				
	5	Heritage Foundation	0	1	1	0	1	0	0	0	0			
	8	Hoover Institution	1	1	0	0	3	0	1	0	0	2		
	8	Trilateral Commission	0	1	0	0	0	3	1	0	3	0	0	
		Sigla	BC	BRT	CC	NAM	AEI	BI	CED	CB	CFR	HF	HI	TC

Fonte: Burris, 1992. Elaboração própria.

Não é por acaso que a fundação do *Business Roundtable* coincide com o maior alinhamento de interesses dos diretores executivos das empresas com os do setor financeiro. O instituto conseguiu reunir boa parte da elite econômica do país e influenciar decididamente o combate aos sindicatos e aos

aumentos salariais, a desregulamentação econômica, os cortes de impostos favoráveis aos mais ricos e as corporações.

Boyer (2010) discute as condições econômicas e políticas que permitiram que os CEOs passassem a ser remunerados não só com salários, mas com ativos financeiros. Os gerentes de postos mais elevados se aliaram aos financistas com o mesmo objetivo de valorização acionária. As empresas passaram a ter uma parte crescente dos seus lucros associados a atividades financeiras e uma parcela menor associada a atividades industriais e comerciais. Inclusive teve início formas de “contabilidade criativa” para maquiar os dados reais dos balanços das empresas¹⁶.

Outros instrumentos que serviram ao aumento de poder das corporações a partir de meados dos anos 1970 foram os comitês de ação política, PACs, destinados a financiar parte das campanhas eleitorais. As legislações e a decisão da Suprema Corte que definiram o financiamento de campanha nos Estados Unidos datam da década de 1970. O *Federal Election Campaign Act* (FECA) de 1971 e suas emendas de 1974, 1976 e 1979 colocaram limites as doações, obrigaram a publicação das receitas e gastos de campanha e criaram a *Federal Election Commission* (FEC) como agência fiscalizadora. A decisão da Suprema Corte no caso *Buckley vs. Valeo* de 1976 também colocou limites as doações de campanha. Empresas, sindicatos e associações não podem doar diretamente aos candidatos, por isso formam os comitês de ação política, que podem receber dinheiro apenas de indivíduos, partidos ou outros PACs. Partidos só podem receber dinheiro das mesmas três fontes, de modo que todo o financiamento de campanha deve ser originado dos indivíduos. Um indivíduo isoladamente pode doar diretamente a um candidato 1.000 dólares por eleição, ou seja, 2.000 dólares contando as eleições primárias. Já um PAC pode doar 10.000 dólares para cada candidato, 5.000 dólares para cada ano do

¹⁶ Neste mesmo texto Boyer argumenta que a combinação de baixos salários com crédito barato alimentando o consumo e valorização de ativos tem permitido a criação de um regime de acumulação puxado pela finança, sujeito a crises especulativas como a crise do *subprime*.

ciclo eleitoral. Esses valores nunca foram corrigidos (MILYO, PRIMO, GROSECLOSE, 2000, pg 77; CANTO 2003, pg 1).

Essas legislações surgiram para evitar o uso assimétrico do poder econômico no financiamento das eleições e na definição dos resultados das mesmas. Porém, como será visto, são as corporações que mais tem se beneficiado da criação dos PACs para realizar suas doações de campanha.

Larry Sabato (1990) argumenta favoravelmente a diminuição do papel dos PACs e ao fortalecimento dos partidos, mas não se posiciona contrariamente aos PACs. Muito antes da existência dessa instituição, os grupos de interesse já financiavam a política, e o faziam de maneiras muito menos transparentes (argumento também sustentado por Milyo, Primo, Grosenclose, 2000 para defender os PACs corporativos do que os autores classificam como uma perseguição dos meios de comunicação).

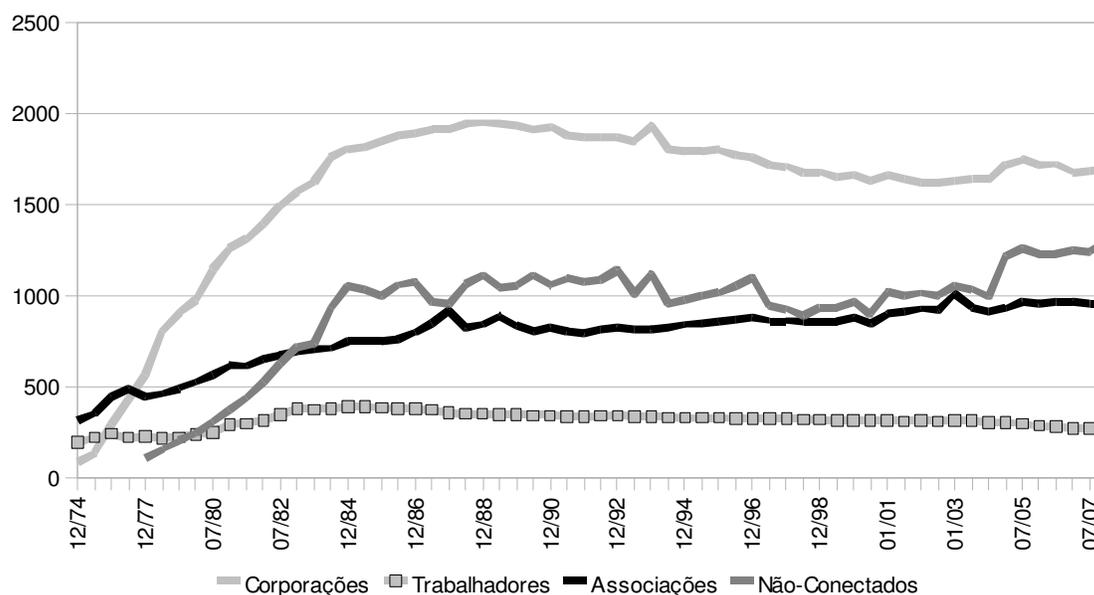
A institucionalização dos PACs trouxe transparência e os recursos que destinam a eleições não chegam a um terço do total do financiamento de campanha. Todo o resto vem de indivíduos. Os recursos gastos com *lobby* superam em muito o financiamento de campanha. Milyo, Primo e Groseclose argumentam que a *Lobbying Disclosure Act* de 1995 permitiu o acesso a dados de *lobby*, ficando evidente que no ciclo eleitoral de 1997-1998, as despesas de *lobby* foram de 2,6 bilhões de dólares, um valor bem maior que as despesas dos PACs. Corporações e associações responderam por mais de 90% do valor. Os autores destacam ainda a soma de 17 bilhões de dólares que as corporações doaram para caridade no mesmo período para minimizar a influência dos comitês de ação política.

Pode-se contra-argumentar afirmando que a influência dos comitês de ação política ultrapassa em muito os valores quantitativos doados e que a literatura dá maior ênfase a essa modalidade de financiamento político por ser a com melhor base de dados. Os PACs devem ser vistos não só por seu valor monetário nas eleições mas também como um importante indicador das outras formas de *lobby* e de influência política não contabilizadas formalmente. Clawson, Neusdatl e Weller (2010) argumentam que a pressão que as empresas exercem no Congresso faz com que muitas leis que

seriam prejudiciais a elas sejam aprovadas com uma série de emendas e brechas, de modo a favorecê-las. Citam como exemplo o *Clean Air Act* de 1990. Segundo os autores, as doações dos PACs corporativos facilitam o acesso das empresas aos congressistas.

Os PACs respondiam por 16% das receitas de campanha do Congresso em 1974. Em 1988 respondiam por 34%. A partir daí houve um pequeno declínio (CANTO 2003, pg 3). As eleições presidenciais recebem uma fração bastante reduzida – inferior a 1% – dos recursos dos comitês de ação política. O gráfico a seguir mostra a evolução do número e do tipo de PAC registrados no FEC em datas específicas entre 1974 e 2008.

Gráfico 6: Número e tipo de PACs registrados por data



Fonte: FEC. Elaboração própria.

Em dezembro de 1974 haviam 608 PACs, 89 dos quais de corporações individuais e 201 de sindicatos de trabalhadores¹⁷. Observa-se a partir daí um acelerado aumento do número de PACs

¹⁷Os PACs das corporações incluem os das corporações sem ativos; os PACs das associações incluem os de comércio, saúde e cooperativas; os PACs não-conectados não se relacionam a empresas ou trabalhadores, sendo parte deles devotados a causas políticas e ideológicas (Wand 2007 nota que boa parte dos PACs não classificados como corporativos na verdade são

corporativos, que já são mais de 1.100 em julho de 1980, enquanto o número de PACs de trabalhadores é de cerca de 250. Aumentou o grau de mobilização das empresas na tentativa de influenciar as eleições a partir de meados da década de 1970.

A próxima tabela apresenta dados sobre número e tipo de PACs nas quatro eleições de 1982 a 1988. O número total de PACs passou de cerca de 4.200 em 1982 para mais de 4.800 no ciclo eleitoral de 1988. E as doações totais passaram de cerca de 74 milhões de dólares em 1982 para em torno de 148 milhões em 1988¹⁸.

Tabela 2: Número e tipo de PACs e contribuição (em milhões de dólares de 1989)

Ano		Corporações		Trabalho		Associações		Não-Conectados		Total	
		N	\$	N	\$	N	\$	N	\$	N	\$
1982	N	1667	24	420	16	966	10	1152	23	4205	74
	%	39,6	32,2	10,0	22,0	23,0	13,9	27,4	31,9	100,0	100,0
1984	N	1948	33	438	22	1204	15	757	24	4347	93
	%	44,8	35,7	10,1	23,2	27,7	15,9	17,4	25,3	100,0	100,0
1986	N	2063	46	417	27	1327	19	789	30	4596	123
	%	44,9	37,3	9,1	22,2	28,9	15,8	17,2	24,7	100,0	100,0
1988	N	2177	55	401	33	1406	21	848	39	4832	148
	%	45,1	36,9	8,3	22,4	29,1	14,5	17,5	26,2	100,0	100,0

Fonte: FEC. Elaboração própria.

Os PACs corporativos eram quase 40% do total na primeira eleição e chegaram a 45% na última. Já o número de PACs de sindicatos caiu de 10% para pouco mais de 8% do total. Os PACs das associações eram 23% do total em 1982 e cerca de 29% em 1988, os não-conectados eram de, respectivamente, em torno de 27,5% e de 17,5%¹⁹.

A proporção das doações de campanha realizadas por cada tipo de PAC assistiu a um aumento da parcela doada pelos comitês das empresas, que passaram de cerca de 32% do total no ciclo

ligados a interesses empresariais).

¹⁸Valores reais de 1989.

¹⁹ Parte da mudança deste último valor se deve a reclassificação de muitos dos comitês não-conectados.

de 1982 para em torno 36 a 37% em meados da década. Os valores doados pelos comitês de trabalhadores se mantiveram próximos a 22% do total. As contribuições das associações flutuaram entre 14 e 16% e as dos grupos não-conectados reduziram-se de quase 32% para em torno de 25%.

Se observarmos a distribuição dos recursos de cada tipo de PAC conforme o partido, Democrata ou Republicano²⁰ e conforme o tipo de candidato, ocupante do cargo, desafiante ou em cargos sem ocupante tentando de reeleger, notaremos que só os comitês dos trabalhadores se identificam quase exclusivamente com um partido político. Os comitês das empresas possuem maior afinidade com o Partido Republicano, considerado mais pró-negócios, porém esses PACs apresentam um perfil de doação que pode ser considerado bastante pragmático, já que boa parte de seus recursos vão para candidatos que já ocupam o cargo, possuindo, portanto, elevada chance de se reeleger.

Nos quatro ciclos eleitorais pesquisados os PACs dos trabalhadores doaram mais de 90% dos seus recursos para o Partido Democrata, tanto nas eleições da Câmara quanto do Senado. Em razão desse perfil democrata, muitas vezes esses PACs destinam grande parte de seus recursos a candidatos com reduzida chance de vitória, os desafiantes. Nas eleições para o Senado de 1984 e 1986, por exemplo, maior parcela foi destinada aos desafiantes, mais de 41% e de 40%, do que aos candidatos a reeleição, pouco mais de 34% e de 35%.

Os PACs das corporações, por outro lado, apresentam um perfil mais republicano, porém bastante moderado. A disputa na qual destinaram maior proporção de contribuições a um partido foi a para o Senado em 1986, na qual cerca de 72% das doações foram para os republicanos. Por outro lado, na disputa da Câmara de 1988 destinaram quase 52% das doações para os democratas.

Uma característica presente no comportamento das doações dos comitês das empresas é a grande proporção de recursos destinados aos candidatos ocupantes dos cargos. A maior parcela destinada a esse tipo de candidato numa eleição para o Senado foi de 77% em 1984; já numa disputa

²⁰As doações para candidatos independentes são bastante inferiores a 1% e não foram consideradas.

por vagas na Câmara foi de 90% no ciclo de 1988. Tal característica indica maior aversão ao risco e tentativa de influenciar os políticos com maior probabilidade de serem eleitos.

Tabela 3: Distribuição das contribuições dos PACs por categoria e ano

Ano	Tipo de PAC	Senado		Câmara		Senado			Câmara		
		Dem.	Rep.	Dem.	Rep.	Ocup.	Desaf.	Vago	Ocup.	Desaf.	Vago
1982	Corporações	30,2	69,8	37,8	62,2	--	--	--	--	--	--
	Trabalho	91,7	8,3	95,3	4,7	--	--	--	--	--	--
	Associações	49,6	50,4	54,7	45,3	--	--	--	--	--	--
	Não-Conect.	44,1	55,9	36,3	63,7	--	--	--	--	--	--
	Total	48,9	51,1	52,8	47,2	--	--	--	--	--	--
1984	Corporações	28,1	71,9	45,0	55,0	77,0	7,9	15,1	80,5	11,4	8,1
	Trabalho	92,7	7,3	94,8	5,2	37,4	41,4	21,2	72,4	17,6	10,0
	Associações	52,7	47,3	54,1	45,9	50,8	32,7	16,5	60,2	27,1	12,7
	Não-Conect.	41,5	58,5	51,7	48,3	74,7	12,1	13,2	81,0	10,6	8,3
	Total	46,2	53,8	61,2	38,8	65,1	18,9	16,0	75,5	15,1	9,3
1986	Corporações	27,9	72,1	48,5	51,5	64,9	12,9	22,2	85,2	4,1	10,7
	Trabalho	91,2	8,8	93,0	7,0	35,2	40,4	24,5	65,2	19,1	15,7
	Associações	54,4	45,6	59,6	40,4	45,2	29,4	25,4	60,4	18,6	21,1
	Não-Conect.	40,7	59,3	52,5	47,5	64,0	15,6	20,4	82,8	5,5	11,7
	Total	45,3	54,7	62,6	37,4	56,5	20,7	22,7	75,7	10,5	13,8
1988	Corporações	42,9	57,1	51,8	48,2	72,2	11,1	16,8	90,0	4,1	5,9
	Trabalho	91,5	8,5	92,4	7,6	53,9	29,0	17,1	68,4	19,3	12,3
	Associações	60,9	39,1	65,0	35,0	56,9	23,8	19,3	67,7	17,0	15,3
	Não-Conect.	49,7	50,3	57,6	42,4	71,9	11,0	17,1	86,0	5,4	8,6
	Total	54,8	45,2	65,7	34,3	66,7	15,9	17,3	80,3	10,1	9,6

Fonte: FEC. Elaboração própria.

Entre 1955 e 1980 o Partido Democrata controlou as duas casas do Congresso. Entre 1981 e 1986 o Partido Republicano conseguiu maioria no Senado enquanto os Democratas tinham maioria na Câmara. Entre 1987 e 1994 novamente os Democratas controlaram as duas casas e de 1995 a 2000 os Republicanos controlaram as duas casas. O apoio dos PACs corporativos ajudou o Partido Republicano a conseguir maioria no Senado entre 1981 e 1986 e influenciou também os Democratas, historicamente majoritários na Câmara.

A literatura de financiamento de campanha nos Estados Unidos identifica dois tipos básicos de doação, o tipo pragmático ou empresarial, doação para candidato com maior chance de ganhar, o ocupante de um cargo, e o tipo ideológico ou de classe, doação para candidato com maior afinidade política (CLAWSON, NEUSTADTL, BEARDEN 1986, pg 798). Levitt (1998) identifica essas duas razões para doar como motivo de influenciar os legisladores e para influenciar a eleição. O primeiro motivo parece mais forte, já que a probabilidade de influenciar candidatos com grande chance de ser eleito é maior do que a probabilidade de mudar significativamente os resultados das eleições.

Segundo a argumentação pluralista, as empresas poderiam exercer um poder desproporcional na sociedade, mas não o fazem devido a divisões internas entre os grupos capitalistas. O trabalho de Clawson, Neustadt, Bearden (1986) identifica os motivos pragmático e ideológico de financiamento. Esse último é definido como uma doação que siga padrões similares ao de PACs com função unicamente ideológica. A pesquisa desses autores identificou que ambos os padrões, o pragmático e o ideológico, estão presentes nas doações dos comitês corporativos. Das 243 maiores corporações estudadas, 52 seguem um padrão bastante ideológico e 39 seguem um padrão bastante pragmático, o restante se encontra entre esses dois padrões. Porém, mesmo que as empresas sigam diferentes padrões de financiamento, é possível que não haja divisão na classe empresarial desde que, em cada disputa particular, as diferentes empresas doem mais dinheiro para o mesmo candidato. Estudando as eleições de 1980, chegaram a conclusão de que em 73,1% das disputas as empresas doaram 90% ou mais de seus recursos para um dos dois candidatos a cada vaga. Em outros 20% das disputas, as empresas doaram de 67 a 90% para um mesmo candidato. Em apenas 6,9% das 461 disputas nenhum dos dois candidatos recebeu mais de 66% dos recursos. Os autores suspeitam que exista um elevado nível de comunicação entre as empresas e os PACs de modo a evitar um embate. A análise das 52 empresas que seguem um padrão ideológico e das 39 que seguem um padrão pragmático mostra que nas disputas nas quais um grupo está unificado, o outro doa bem menos dinheiro. A opção

dos PACs empresariais por apoiar fortemente só um dos lados em cada disputa nas eleições de 1980 demonstra a grande união da classe capitalista.

A ausência de grande embate entre os capitalistas parece ter sido fruto, dentre outros motivos, da campanha que alguns empresários e o próprio *Business Roundtable* fizeram de tentar direcionar o apoio da classe capitalista. A partir de 1978 foi feita uma orientação, por parte de lideranças conservadoras, como Justin Dart e lideranças empresariais, como Donald Kendall, da PepsiCo e do *Business Roundtable*, para as empresas apoiarem candidatos “pró-negócios” (CLAWSON, NEUSTADTL, BEARDEN 1986, pg 798).

Como vimos, a vitória neoconservadora deveu-se, em grande medida, a mobilização empresarial em torno de objetivos comuns e a maior influência sobre as eleições e os governantes. Ambos os fenômenos ocorreram com mais força a partir dos anos 1970:

“*Big business* de fato trabalhou bem sucedidamente do meio dos anos 1970 em diante dando apoio a políticas que considerava de seu interesse: cortar a taxa de impostos sobre lucros e renda de investimento, derrotar a reforma das leis trabalhistas, prevenir a criação da agência de proteção ao consumidor, limitando o crescimento dos gastos públicos domésticos e promovendo a desregulamentação de indústrias específicas”²¹ (HIMMELSTEIN, 1990, pg 130).

A questão que será abordada na próxima seção é que os candidatos e as propostas favoráveis aos negócios não seriam tão populares se não houvesse uma penetrante retórica propagando as ideias desses grupos como se fossem medidas de bom senso e as melhores alternativas à crise econômica dos anos 1970. É nesse sentido que devemos analisar os discursos de Reagan.

²¹ “Big business indeed worked successfully from the mid-1970s on to support policies it deemed in its interests: cutting tax rates on profits and investment income, defeating labor law reform, preventing the creation of a consumer protection agency, limiting the growth of government domestic spending, and promoting deregulation of specific industries” (HIMMELSTEIN, 1990, pg 130).

4.2 A mitologia neoconservadora de Reagan

O “grande comunicador”, como Reagan era apelidado, utilizava com grande desenvoltura a retórica, ora apaixonada, ora nostálgica, por vezes até inflamada, mas sempre idealista, para justificar vários atos de seu governo e alimentar ideias do senso comum sobre o funcionamento da economia estadunidense.

Dividia sua “mitologia” em dois grandes aspectos. Imaginava no dia a dia da sociedade americana o retorno a um mundo de harmonia, onde vizinhos se ajudam, há um senso de comunitarismo e não há lugar para guetos e manifestações. Por outro lado, na esfera do mercado concebia os indivíduos como competidores, usando o empreendedorismo individual em busca da sobrevivência. Sem o suporte da comunidade e do lar, os indivíduos ficam sem direção. A grande ameaça para a mitologia de Reagan seria o grande governo. Este ocupa o papel que deveria ser adotado pela vizinhança e pela comunidade, bloqueando a iniciativa individual. Tanto o Socialismo quanto o New Deal são vistos como exemplos desse tipo de governo pernicioso (WILENTZ, 2008, pg 135).

O discurso idealista e romantizado de Reagan é comum à atividade política. Seus adversários democratas, como Carter e Ted Kennedy apresentavam suas próprias versões nostálgicas de como solucionar os problemas dos anos 1970. Porém, os apelos destes últimos a moralidade e direitos sociais não foram tão bem sucedidos quanto as críticas de Reagan ao “grande governo”, compartilhadas por muitos dos insatisfeitos com os já citados problemas do período.

Nem era o Reaganismo a única resposta nostálgica para os choques sociais, econômicos e políticos dos anos 1960 e 1970: o apelo de Jimmy Carter a pureza moral e as rapsódias de Edward Kennedy para a velha boa causa liberal e 'o sonho [que] nunca deve morrer' lançam seu próprio brilho nostálgico. Mas só o Reaganismo, com seu ataque ao grande governo, capitaliza plenamente o clima antigoverno criado pelo

Vietnã, Watergate, a crise dos reféns no Irã e a batalha perdida contra a estagflação²² (WILENTZ, 2008, pg 136).

A retórica de Reagan atribui ao talento e à criatividade individual o sucesso econômico dos Estados Unidos. Retomando a metáfora dos colonizadores solitários desbravando o Oeste, vislumbrava um país feito pelo empreendedorismo, onde prevalece o *self-made man* e não as conquistas coletivas. O empresário é comparado a um artista, em processo de criação, por isso deve ter sua liberdade econômica assegurada e não minada pelo Estado.

“Nós protegemos a liberdade de expressão do autor, como devemos, mas e a liberdade de expressão do empresário, cujos papel e caneta são o capital e o lucro, cujo livro pode ser uma nova invenção ou pequeno negócio?²³” (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

Os Estados Unidos são retratados, por essa visão de mundo, como a terra com maior liberdade individual, responsabilizada pelo alto grau de prosperidade alcançado pelo país ao longo de sua história.

Se nós procurarmos pela resposta de porque, por tantos anos, nós avançamos tanto, prosperamos como nenhum outro povo na Terra, foi porque aqui neste país nós libertamos a energia e genialidade individual do homem na maior amplitude que já havia sido feita. Liberdade e dignidade para o indivíduo tem sido mais acessível e assegurada aqui que em qualquer outro lugar da Terra²⁴ (REAGAN, 20 de janeiro de 1981).

No excerto abaixo o presidente comemora, após a reforma tributária de 1986, o que seria o retorno aos princípios fundadores dos Estados Unidos, a fé no indivíduo e na ação individual. A visão idealizada dos colonizadores é transplantada para explicar as inovações tecnológicas, base para o sucesso da economia americana.

²² “Nor was Reaganism the only nostalgic response to the social, economic, and political shocks of the 1960s and 1970s: Jimmy Carter's appeal to moral purity and Edward Kennedy's rhapsodies to the good old liberal cause and 'the dream [that] shall never die' cast their own nostalgic glow. But Reaganism alone, with its attack on big government, capitalizes fully on the antigovernment mood created by Vietnam, Watergate, the hostages crisis in Iran, and the losing battle against stagflation” (WILENTZ, 2008, pg 136).

²³ “We protect the freedom of expression of the author, as we should, but what of the freedom of expression of the entrepreneur, whose pen and paper are capital and profits, whose book may be a new invention or small business?” (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

²⁴ “If we look to the answer as to why for so many years we achieved so much, prospered as no other people on Earth, it was because here in this land we unleashed the energy and individual genius of man to a greater extent than has ever been done before. Freedom and the dignity of the individual have been more available and assured here than in any other place on Earth” (REAGAN, 20 de janeiro de 1981).

Apesar de todos os benefícios econômicos da reforma tributária, eu acredito que a história vai gravar este momento como algo mais: como o retorno aos princípios fundadores. Esse país foi fundado na fé no indivíduo, não em grupos ou classes, mas fé nos recursos e generosidade de cada e todo espírito humano separado. A história dos Estados Unidos da América é na realidade uma história de conquistas individuais. Foi seu trabalho duro que construiu nossas cidades e cultivou nossas pradarias; sua genialidade que continuamente nos empurrou para além das fronteiras do conhecimento existente, remodelando nosso mundo com o motor a vapor, a vacina anti-pólio e o chip de silício²⁵ (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

Poucos meses após tomar posse, em um comunicado à nação tratando do seu programa para a recuperação da economia, o presidente falou de outro aspecto da mitologia neoconservadora americana, o associativismo. Citando Tocqueville, Reagan fala da reunião de cidadãos para resolver seus problemas sem a necessidade da intervenção burocrática do Estado.

Como povo nós temos uma orgulhosa tradição de generosidade. Há mais de um século atrás um francês veio à América e depois escreveu um livro para seus compatriotas, dizendo-os o que tinha visto aqui. Ele contou a eles que na América quando um cidadão via um problema que necessitava de solução, ele cruzava a rua e falava para um vizinho sobre isso, e para início de conversa um comitê seria formado, e em pouco tempo o problema seria solucionado²⁶ (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

Ainda durante esse mesmo discurso, destacou a iniciativa dos cidadãos americanos, na construção do Oeste e das cidades do país, sem necessidade de planejamento federal. A caridade no momento das tragédias, na construção de instituições não lucrativas, como hospitais, estaria sendo reprimida pela expansão do Estado. As mudanças econômicas propostas representariam uma possibilidade de retorno à esse espírito comunitário, às raízes da nação americana.

Eles construíram o Oeste sem um plano de desenvolvimento regional, e cidades através do país sem planejamento federal. Eu acredito que o espírito do voluntarismo ainda vive na América. Nós vemos exemplos disso em cada pessoa – a caridade para a comunidade, a ajuda a hospitais e todos os modos de instituições sem fins lucrativos, a mobilização em torno de qualquer desastre ou tragédia. A verdade é que nós temos deixado o governo tomar para si muitas coisas que já consideramos que deveríamos fazer voluntariamente, graças a bondade dos nossos corações e a um senso de orgulho

²⁵ “But for all tax reform's economic benefits, I believe that history will record this moment as something more: as the return to the first principles. This country was founded on faith in the individual, not groups or classes, but faith in the resources and bounty of each and every separate human soul. The history of these United States of America is indeed a history of individual achievement. It was their hard work that built our cities and farmed our prairies; their genius that continually pushed us beyond the boundaries of existing knowledge, reshaping our world with the steam engine, polio vaccine, and the silicon chip” (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

²⁶ As a people we have a proud tradition of generosity. More than a century ago, a Frenchman came to America and later wrote a book for his countrymen, telling them what he had seen here. He told them that in America when a citizen saw a problem that needed solving, he would cross the street and talk to a neighbor about it, and the first thing you know a committee would be formed, and before long the problem would be solved (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

da comunidade e boa vizinhança. Eu acredito que muitos de vocês querem essas coisas de volta, querem se envolver apenas por serem chamados ou terem oferecida uma oportunidade. Bem, nós pretendemos fazer essa oferta (REAGAN, 24 de setembro de 1981)²⁷.

A extrema idealização da vida comunitária americana propagada pelo presidente, especialmente no que diz respeito ao funcionamento da economia, não encontra respaldo nas sólidas evidências que apontam justamente para o contrário, para o fato de que, ao longo da história econômica do país, o Estado desempenhou um papel central no estímulo a industrialização e ao desenvolvimento.

“Os mitos do Reaganismo desafiam a história americana. Desde a era de Alexander Hamilton até a era da Internet, inovações econômicas radicais tem ocorrido neste país com substancial ajuda e envolvimento governamental²⁸” (WILENTZ, 2008, pg 137).

Essa retórica ignora o papel do protecionismo de Hamilton no estímulo ao surgimento e expansão das primeiras manufaturas no país, ainda no século XVIII. Também omite a contradição entre os interesses protecionistas do Norte do país e os internacionalismo do Sul escravocrata, uma das causas da Guerra Civil, na qual o Norte protecionista saiu vencedor²⁹.

Tampouco está presente no discurso individualista a ação das grandes corporações na formação e expansão do capitalismo americano. Segundo a análise pioneira de Hobson (1985), no livro “A evolução do capitalismo moderno”, surgiu nos Estados Unidos um novo tipo de capitalismo (diferente do europeu) e caracterizado pelo surgimento quase simultâneo da grande agricultura, da grande indústria, das ferrovias continentais e dos grandes bancos. Nesse processo não se destacaram os

²⁷ They built the West without an area redevelopment plan, and cities across the land without Federal planning. I believe the spirit of voluntarism still lives in America. We see examples of it on every hand – the community charity drive, support of hospitals and all manner of non-profit institutions, the rallying around whenever disaster or tragedy strikes. The truth is we've let government take away many things we once considered were really ours to do voluntarily, out of the goodness of our hearts and a sense of community pride and neighborliness. I believe many of you want to do those things again, want to be involved if only someone will ask you or offer the opportunity. Well, we intend to make that offer (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

²⁸ “The myths of Reaganism defied American history. From the era of Alexander Hamilton to the era of the Internet, major economic innovation has proceeded in this country with substantial government aid and involvement” (WILENTZ, 2008, pg 137).

²⁹ Uma obra que enfoca o papel do protecionismo no desenvolvimento dos EUA e de outros países é Chang (2002).

idílicos colonos desbravadores, mas os nada honrosos “barões ladrões”, com sua atitude promíscua em relação à lei e ao Estado (TAVARES & BELLUZZO, 2004; TEIXEIRA, 1999).

Grande parte do desenvolvimento econômico do país foi devido a seu envolvimento em guerras, seja através da construção de navios, ferrovias, canhões e carabinas da Guerra Civil, até o desenvolvimento de uma indústria aero-espacial no período da Guerra Fria.

A principal fonte das inovações tecnológicas do país, pelo menos desde o pós-guerra, não são os empreendedores como os irmãos Wright e Ford. O “complexo-militar-industrial-acadêmico” foi responsável pela criação do avião a jato, do transistor, das fibras óticas, energia nuclear, computador e internet, por exemplo (MEDEIROS, 2004; HOSSEIN-ZADEH, 2006). Assim, no caso das inovações e da criatividade de que fala Reagan, o Estado não foi um empecilho às melhorias tecnológicas. Foi, muito antes, a principal fonte de estímulo ao “complexo-militar-industrial-acadêmico”, fonte real da maior parte das inovações radicais dos últimos cinquenta ou sessenta anos.

Maciços recursos são anualmente investidos nas forças armadas com o intuito de gerar emprego e manter a liderança militar e tecnológica, que garantem ao país poder de mercado nos mais dinâmicos setores capitaneados pelas grandes corporações multinacionais. Portanto, estruturalmente, por mais pacifistas e contrários ao *big business* que um determinado governante possa vir a ser, a fim de manter o padrão de consumo e bem-estar de sua população, terá de favorecer, pragmaticamente, às multinacionais e aos interesses militares. Além disso, pode beneficiar-se do fato de o país emitir a moeda internacional para incorrer em déficits no balanço de pagamentos.

Ainda de acordo com os discursos de Reagan, o crescimento excessivo da presença do Estado na economia estaria entrando em conflito com as liberdades individuais e criando ineficiências e problemas para o crescimento econômico. “Não é coincidência que nossos problemas atuais coincidem e são proporcionados pela intervenção e intromissão nas nossas vidas resultantes do desnecessário e

excessivo crescimento do governo³⁰” (REAGAN, 20 de janeiro de 1981). Por isso as políticas indicadas por Reagan para cumprir sua principal meta de governo, a retomada do crescimento econômico sem inflação, passam pela diminuição da presença do Estado na economia.

A economia americana passava por um período de dificuldades nos anos 1970. Exagerando os desafios econômicos do período, Reagan declarava que a economia americana passaria pelo pior momento de sua história desde a Grande Depressão. “Eu sinto em dizer que nós estamos na pior bagunça econômica desde a Grande Depressão³¹” (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981). Estagnação e inflação caracterizaram o comportamento macroeconômico, apelidado de “estagflação”. A principal meta do governo Reagan era retomar o crescimento econômico, diminuindo o desemprego, ao mesmo tempo em que a inflação deveria ser combatida.

Já no discurso de posse, Reagan deixou claro que a inflação e o desemprego eram os principais problemas a serem atacados. E que a causa da diminuição da produtividade no país se devia à excessiva carga tributária:

Os negócios na nossa nação andam para trás. Estes Estados Unidos são confrontados com uma aflição econômica de grandes proporções. Nós sofremos a maior e uma das piores inflações sustentadas da nossa história nacional. Ela distorce nossas decisões econômicas, penaliza poupadores, e esmaga jovens batalhadores e idosos com renda fixa do mesmo modo. Ela ameaça esvaçar a vida de milhões de pessoas.

Indústrias paralisadas têm seu contingente de trabalhadores no desemprego, miséria humana e indignação pessoal. Àqueles que trabalham é negado o retorno justo pelo seu trabalho por um sistema tributário que penaliza quem atinge o sucesso e nos impede de manter a produtividade plena³² (REAGAN, 20 de janeiro de 1981).

Diferentemente do que pensava muitos cidadãos e políticos americanos, a intervenção estatal não ajudaria a solucionar os problemas econômicos, e sim os agravaria. A presença do Estado na

³⁰ “It is no coincidence that our present troubles parallel and are proportionate to the intervention and intrusion in our lives that result from unnecessary and excessive growth of government” (REAGAN, 20 de janeiro de 1981).

³¹ “I regret to say that we're in the worst economic mess since the Great Depression” (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

³² “The business of our nation goes forward. These United States are confronted with an economic affliction of great proportions. We suffer from the longest and one of the worst sustained inflations in our national history. It distorts our economic decisions, penalizes thrift, and crushes the struggling young and the fixed-income elderly alike. It threatens to shatter the lives of millions of our people.

Idle industries have cast workers into unemployment, human misery, and personal indignity. Those who do work are denied a fair return for their labor by a tax system which penalizes successful achievement and keeps us from maintaining full productivity” (REAGAN, 20 de janeiro de 1981).

economia seria um problema e não a solução. “Na presente crise, o governo não é a solução para nossos problemas; o governo é o problema³³” (REAGAN, 20 de janeiro de 1981).

A inflação foi vista como causada pela ação desastrosa do governo. O financiamento dos déficits fiscais, seja através de empréstimos (que resultariam em aumento da taxa de juros e diminuição do crescimento), seja através da emissão de moeda, estaria contribuindo para o aumento de preços.

O financiamento dos gastos do governo é responsabilizado pela alta taxa de juros e pela elevada tributação, que, associados à regulamentação estatal, minam os incentivos privados ao investimento. A diminuição do investimento implica na diminuição da produtividade relativamente aos demais países, causando desemprego. “Hoje esse uma vez grande gigante industrial nosso tem a menor taxa de ganho de produtividade de virtualmente todas as nações industriais com as quais nós temos que competir no mercado mundial³⁴” (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

Nós inventamos a linha de montagem e a produção em massa, mas políticas tributárias punitivas e regulações excessivas e desnecessárias somadas à demanda de empréstimos do governo têm inibido nossa habilidade de atualizar plantas e equipamentos. Quando é feito investimento em capital, frequentemente é para suprir alguma alteração improdutiva demandada pelo governo para seguir as várias regulamentações. A tributação excessiva de indivíduos tem roubado de nós o incentivo e feito as horas extra não lucrativas³⁵ (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

Logo após tomar posse, Reagan estabeleceu um plano com quatro principais metas para recuperar a economia: corte de impostos para estimular o crescimento e o emprego, corte de gastos

³³ “In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem” (REAGAN, 20 de janeiro de 1981).

³⁴ “Today this once great industrial giant of ours has the lowest rate of gain in productivity of virtually all the industrial nations with whom we must compete in the world market” (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

³⁵ We invented the assembly line and mass production, but punitive tax policies and excessive and unnecessary regulations plus government borrowing have stifled our ability to update plant and equipment. When capital investment is made, it's too often for some unproductive alterations demanded by government to meet various of its regulations. Excessive taxation of individuals has robbed us of incentive and made overtime unprofitable (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

para combater os déficits e a inflação, desregulamentação³⁶ para aumentar a competitividade, e uma política monetária rígida também para conter o aumento de preços.

Logo após tomar posse, eu vim até vocês para mapear um plano de quatro partes para a recuperação da economia nacional: cortes de impostos para estimular mais crescimento e mais emprego, cortes nos gastos para dar um fim aos contínuos déficits e alta inflação, alívio regulamentar para afrouxar a pesada carga de regras governamentais e burocracia e, finalmente, uma política monetária estável e consistente³⁷ (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

No próximo tópico discutiremos os dois primeiros itens do plano econômico, o corte de impostos, e o corte de gastos públicos.

³⁶ Em 1981 o governo desregulamentou o serviço de telefonia, ao permitir a concorrência das “*Baby Bells*” com a *American Telephone and Telegraph* (AT&T). Também desregulamentou as *Saving and Loan* (S&Ls). Tais instituições remontam ao século XIX e tornaram-se bastante populares nos anos 1930. Pode-se obter hipotecas de até trinta anos com taxas de juros fixas e baixas. O sistema entrou em crise nos anos 1970 devido a inflação e aos juros altos. Parte dos depositantes optou por retirar seu dinheiro e aplicar em outras instituições. No ano de 1980, ainda no governo Carter, uma série de desregulamentações das S&Ls ocorreu. Os limites para as taxas de juros pagas por elas foram retirados, o capital próprio necessário também diminuiu e aumentou a garantia federal para depósitos de 40 mil dólares para 100 mil. Dois anos depois, nova legislação permitiu que essas instituições expandissem o escopo dos seus investimentos, incluindo os *junk bonds* e outros títulos de alto risco. A agência reguladora federal, *Federal Home Loan Bank Board* (FHLBB) diminuiu ainda mais as exigências de capital próprio e de número mínimo de depositantes. Como o governo garantia os depósitos, as perdas cairiam nas mãos dos contribuintes. Em 1996 foi estimado que os custos totais da desregulamentação do sistema de S&L, incluindo os juros, seria de quase 370 bilhões de dólares aos cofres públicos (WILENTZ, 2008, pg 196-199).

³⁷ Shortly after taking office, I came before you to map out a four-part plan for national economic recovery: tax cuts to stimulate more growth and more jobs, spending cuts to put an end to continuing deficits and high inflation, regulatory relief to lift the heavy burden of government rules and paperwork, and, finally, a steady, consistent, monetary policy (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

4.4 As políticas tributária e fiscal

Importantes legislações foram aprovadas no governo Reagan alterando características importantes do sistema tributário estadunidense. Segundo estimativas do Departamento de Tesouro (veja tabela 4), o *Economic Recovery Tax Act* (ERTA) de 1981 apresentou o maior efeito de redução na arrecadação, enquanto o *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* (TEFRA) de 1982, foi responsável pelo maior incremento de arrecadação, durante a Era Reagan. Outra legislação de importante efeito (não na arrecadação, mas na estrutura tributária) foi o *Tax Reform Act* (TRA) de 1986.

Tabela 4: Mudança percentual nas receitas federais devido à legislação tributária

Lei/Número de anos após aprovação	1	2	3	4	Méd 2 pri	Méd 4 pri
Economic Recovery Tax Act of 1981	-5,7	-12,3	-16,5	-18,6	-9	-13,3
Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982	3	6,3	6,3	7,2	4,6	5,7
Highway Revenue Act of 1982	0,3	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5
Social Security Amendments of 1983	0,9	1,2	1,2	1,3	1,1	1,2
Interest and Dividend Tax Compliance Act of 1983	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,4	-0,3
Deficit Reduction Act of 1984	1,3	2	2,6	2,7	1,7	2,1
C Omnibus Budget Reconciliation Act of 1985	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Tax Reform Act of 1986	2,3	0,1	-1,2	-0,9	1,2	0,1
Omnibus Budget Reconciliation Act of 1987	1	1,5	1,6	1,4	1,3	1,4
Omnibus Budget Reconciliation Act of 1989	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4

Fonte: Tempalski, 2006. Elaboração própria.

Os principais ideólogos de uma política do tipo *supply-side* no governo Reagan foram Stockman, Wanniski e Kemp. Os dois primeiros trabalharam na campanha do terceiro, pré-candidato republicano à presidência, Jack Kemp, um notório congressista defensor de ideias *supply-side*. Quando ele desistiu de concorrer à presidência, os três passaram a contribuir para a candidatura de Reagan. É a partir desse momento que apresentam as teorias e propostas *supply-side* para Reagan, que prontamente torna-se convencido da sua veracidade e da necessidade da aplicação.

Em janeiro de 1980, Jack Kemp, Art Laffer e Jude Wanniski apresentaram os principais conceitos e ideias ditas *supply-side* para o então candidato. A Curva de Laffer, especialmente, pareceu-lhe imediatamente verdadeira e deveria ser aplicada para estimular a atividade econômica. Coincidia com a própria experiência pessoal de Reagan (SLOAN, 2007, pg 42; STOCKMAN, 1986, pg 10).

Ele próprio esteve uma vez na Curva de Laffer. 'Eu ganhei muito dinheiro fazendo filmes durante a Segunda Guerra Mundial,' ele diria sempre. Àquele tempo a sobretaxa de guerra de renda alcançou 90 por cento.

'Você podia fazer apenas quatro filmes e então você estava na alíquota máxima', ele continuaria. 'Então todos nós parávamos de trabalhar após quatro filmes e íamos para o interior'³⁸ (citado por STOCKMAN, 1986, pg 10).

Segundo a Curva de Laffer, a arrecadação de impostos seria zero com alíquota de 0% e de 100%. Neste último caso, não haveria nenhum incentivo à produção. Nos valores intermediários, cresceria até determinado ponto, a partir do qual começaria a decrescer. Segundo os defensores dessa proposição, os Estados Unidos já teriam passado do ponto ótimo de arrecadação. Portanto, uma diminuição da carga tributária, ao invés de reduzir a arrecadação, a aumentaria. Outro importante elemento teórico das políticas do lado da oferta era o monetarismo de Milton Friedman, que argumentava que o desemprego só poderia ser inferior a um nível natural se fosse aceita inflação acelerada.

Como está sendo observado ao longo desse capítulo, as legislações tributárias dos anos 1980 tinham como objetivo principal reduzir a pesada carga tributária e eliminar a progressividade do Imposto de Renda. Em 18 de fevereiro de 1981 Ronald Reagan anunciou o “Programa para Recuperação Econômica”, ou *Program for Economic Recovery*, no original. O apoio da opinião pública e do Congresso era grande pela implementação do plano. As propostas seriam em parte implementadas e garantiriam profundas mudanças nas condições econômicas do país pelas décadas seguintes. As prioridades seriam reduzir a carga tributária, combater a inflação, balancear o orçamento, retomar o

³⁸ “He had once been on the Laffer curve himself. ‘I came into the Big Money making pictures during World War II,’ he would always say. At that time the wartime income surtax hit 90 percent.

‘You could only make four pictures and then you were in the top bracket’, he would continue. ‘So we all quit working after four pictures and went off to the country’ ” (STOCKMAN, 1986, pg 10).

crescimento e ampliar os gastos militares. Havia urgência na implantação do programa, pois o apoio ao presidente recém-empossado era grande e era momento de tentar uma ofensiva no Congresso.

O *Economic Recovery Tax Act* de 1981 foi responsável, segundo estimativa de Tempalski, por uma redução média de mais de 13% na arrecadação federal durante os quatro primeiros anos após a promulgação da legislação. Como o próprio nome da lei indica, o ERTA foi elaborado para estimular a recuperação da economia, estabelecendo cortes de impostos de 23% para indivíduos de maior alíquota de imposto de renda, que caiu de 70% para 50% e para indivíduos de menor alíquota de imposto, cuja taxa caiu de 14% para 11%. Outras importantes medidas foram o estabelecimento da indexação das faixas de renda, a partir de 1985, a redução de impostos sobre lucros extraordinários, e a aceleração do tempo de depreciação. As duas últimas medidas buscavam aumentar a lucratividade das empresas (SLOAN, 2007, pg 45; TEMPALSKI 2006, pg 15).

Dois congressistas aliados do presidente, Jack Kemp e Willian Roth, estabeleceram a legislação básica para o grande corte de impostos de 1981, também conhecido por Kemp-Roth Act.

Donald Regan anunciou projeções segundo as quais o investimento privado substituiria os gastos federais na composição do PNB, garantindo assim o crescimento. Os déficits fiscais estariam encerrados no ano de 1984. Em março o presidente começou uma campanha, na televisão e no Congresso, para vencer a oposição Democrata, comandada por Tip O'Neil (WILENTZ, 2008, pg 141).

O ERTA baseou-se principalmente no plano de Kemp e Roth de corte de impostos. Porém, outro plano republicano foi lançado, também com o intuito de estimular o crescimento econômico através da diminuição da carga tributária, o plano de Barber Conable, de Nova Iorque, consistia em um grande encurtamento do prazo para depreciação de prédios, máquinas e veículos pelas empresas (STOCKMAN, 1986, pg 57).

No final de março e início de abril, o projeto parecia não obter muito apoio no legislativo. Porém, o ambiente econômico da época, no qual o Estado era considerado culpado pela inflação e pelo

baixo crescimento, foi uma oportunidade única para os congressistas republicanos fazerem prevalecer suas ideias de redução da carga tributária. Stockman começou sua batalha no Congresso em busca de aliados para o corte de impostos. Um dos mais importantes aliados para a adoção da proposta Kemp-Roth era seu colega e amigo de Congresso, o democrata Phil Gramm, do Texas, profundo conhecedor das teses *supply-side*.

No início de abril, ainda se recuperando da cirurgia que salvou sua vida após o atentado³⁹, Reagan pronunciou um comovente discurso no qual pedia pela aprovação do corte de impostos. Negociações em encontros pessoais do presidente com alguns parlamentares democratas também foram importantes para conseguir a aprovação da lei.

“Fazer o corte de impostos passar foi um dos poucos episódios envolvendo política doméstica e barganha legislativa nos quais ele firmemente chamou a responsabilidade. Intimidando e subjugando a totalidade dos principais políticos do país, ele conseguiu o que quiz. Isso foi ao mesmo tempo fantástico e trágico⁴⁰” (STOCKMAN, 1986, pg 229-230).

Após muitas rodadas de negociações com assessores diretos do presidente, como Baker e Regan, no dia 4 de junho de 1981, foi anunciada a formação de uma coalizão bipartidária a favor do projeto de lei. Mas a proposta inicial do presidente, de cortar a arrecadação em 30%, assim como sua segunda proposta, de cortes de 25%, não foram aceitas (STOCKMAN, 1986, pg 247).

Em 27 de julho de 1981, o presidente Reagan foi à TV discursar à nação solicitando apoio popular e pressão sobre os parlamentares para a aprovação da versão republicana do corte de impostos.

Com a oposição democrata dividida, o projeto foi aprovado (STOCKMAN, 1986, pg 263-265).

³⁹ John Hinckley Jr., de 25 anos, jovem com problemas psicológicos, após assistir várias vezes ao filme *Taxi Driver*, ficou obcecado pela atriz Jodie Foster e, com o intuito de impressioná-la, pegou uma arma calibre 22 e atirou contra o presidente na saída de um encontro com membros da AFL-CIO no Washington Hilton. Uma bala ricocheteou na limusine presidencial e atingiu Reagan, ficando alojada bem próxima ao coração. O presidente, então com setenta anos, foi operado. A tentativa de assassinato causou grande comoção nacional. A taxa de aprovação do presidente chegou a 70%. (WILENTZ, 2008, pg 142).

⁴⁰ “Getting the tax cut passed was one of the few episodes involving domestic policy and legislative bargaining in which he firmly called the shots. By intimidating and overpowering the whole lot of the nation’s central politicians, he got what he wanted. It was at once awesome and tragic” (STOCKMAN, 1986, pg 229-230).

“O corte de impostos Kemp-Roth sozinho nunca teria chance. Apenas sua fusão com lei de liberalização da depreciação da coalizão empresarial e a cornucópia de adornos de impostos gerada em junho e julho pelos políticos congressistas a fizeram legislativamente viável⁴¹” (STOCKMAN, 1986, pg 267).

Reagan, nos seus discursos, apostava na ERTA como uma virada nas relações Estado-Economia nos Estados Unidos. No discurso proferido durante a assinatura da lei, declarou que, depois de décadas de crescimento do papel do Estado na economia, o primeiro seria contido, para favorecer o crescimento da segunda.

“Essas leis que estou prestes a assinar (...) eu acredito que representam uma virada de quase meio século de um caminho no qual este país esteve e marca o fim do crescimento excessivo da burocracia governamental, gasto governamental e tributação governamental⁴²” (REAGAN, 13 de agosto de 1981).

Como se nota no gráfico 7, de fato a tendência de aumento da carga tributária federal como parcela do PNB reduzira-se no início dos anos 1980 *vis-à-vis* a segunda metade dos anos 1970. A receita flutuou em torno de 17,5% do PNB entre 1971 e 1976. Nesse período, apenas no ano de 1974 ultrapassou 18%. Nos anos de 1977 e 1978 foi de 18%. Em 1979 subiu a 18,5% e em 1980 e 1981 foi de, respectivamente 19 e 19,6%.

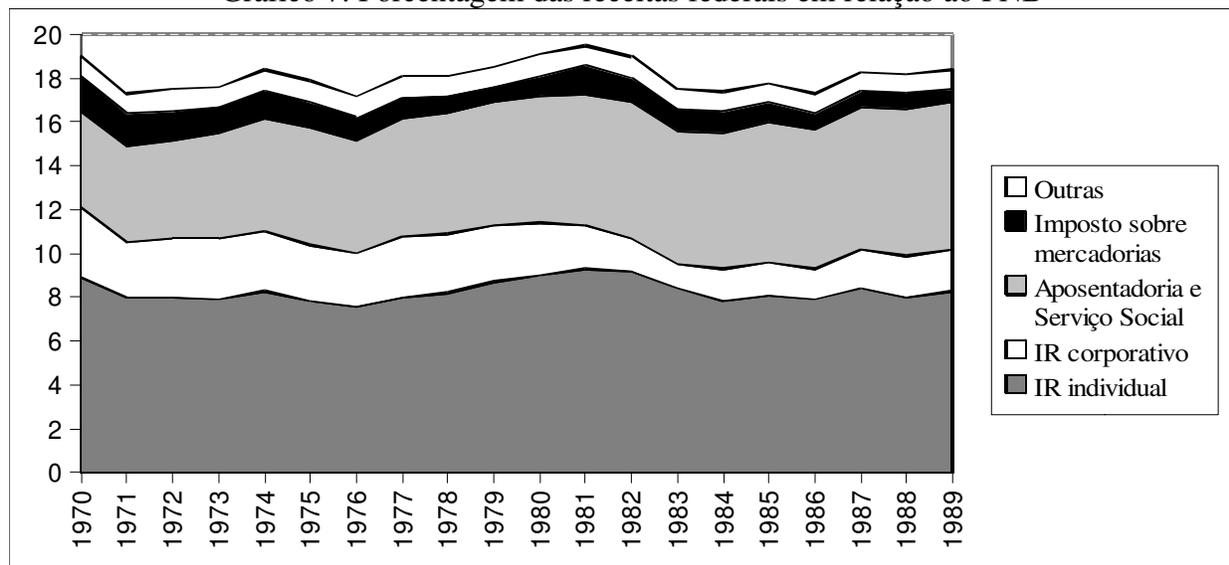
Mas, em parte devido aos efeitos da ERTA, a tendência foi revertida e as receitas federais voltaram a flutuar em torno de 17,5% da Renda Nacional entre 1983 e 1986. De 1987 a 1989 foi de pouco mais de 18%. Também a composição das receitas mudou na década de 1980. O imposto de

⁴¹ “The Kemp-Roth tax cut standing alone never had a chance. Only its merger with the business coalition’s depreciation liberalization bill and the cornucopia of tax ornaments generated in June and July by the congressional politicians made it legislatively viable” (STOCKMAN, 1986, pg 267).

⁴² “These bills that I’m about to sign (...) I think they represent a turnaround of almost a half a century of a course this country’s been on and mark an end to the excessive growth in government bureaucracy, government spending, government taxing” (REAGAN, 13 de agosto de 1981).

renda para indivíduos arrecadava cerca de 9% nos primeiros anos da década de 1980. No fim do período diminuiu sua participação nas arrecadações para cerca de 8% do PNB.

Gráfico 7: Porcentagem das receitas federais em relação ao PNB



Fonte: Historical Tables. Budget of the U.S. government. Fiscal Year 2010. Elaboração própria.

O imposto de renda corporativo baixou bastante a parcela da arrecadação, de 2,6% e 2,4% em 1979 e 1980 para 1,5% em 1982, 1984 e 1985. O piso foi em 1983, com apenas 1,1% do PNB pago como imposto de renda pelas empresas. No fim da década de 1980 houve um pequeno aumento da parcela do PNB cedido pelas empresas sob a forma de tributos – devido ao *Tax Reform Act* – para 1,8% e 1,9% em 1987 e 1988. A fonte de tributos que teve sua parcela acrescida foi a referente à aposentadoria e ao serviço social. Em 1979 e 1980 foi de 5,6% e 5,8% da Renda Nacional, respectivamente, tendo crescido na década de 1980 para 6,2% em 1982 e 1984, 6,4% em 1985 e 1986 e 6,7% em 1988 e 1989, em parte devido ao decréscimo das demais fontes.

Outra legislação, do ano seguinte ao grande corte de impostos da Era Reagan, teve efeito radicalmente contrário ao ERTA. O *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* de 1982 ampliou, em

média, a arrecadação em 5,7% nos quatro primeiros anos posteriores à lei, anulando, em parte, a redução da carga tributária da lei anterior. A TEFRA eliminou a aceleração das deduções de imposto da depreciação e instituiu imposto de 10% sobre juros e dividendos de indivíduos, dentre suas medidas principais (TEMPALSKI 2006, pg 15).

Pressionado por James Backer, David Stockman e por lideranças parlamentares, inclusive Republicanos conservadores liderados pelo senador Robert Dole, Reagan teve de assinar o grande aumento de impostos, o TEFRA, no ano de 1982, recuperando cerca de um quarto da perda tributária de 1981 (SLOAN, 2007, pg 46; WILENTZ, 2008, pg 148).

O Congresso Peter Rodino, de New Jersey, chamou os Republicanos de “lobos em pele de lobos”. Durante as campanhas eleitorais desse ano um novo slogan surgiu entre os Democratas: “Isto não é justo: Isto é Republicano”. Aumentou, na opinião pública, a percepção de que o governo estava cortando impostos para os ricos e aumentando para os pobres. A situação econômica não melhorava. Os Democratas aumentaram o número de assentos no Congresso, solidificando sua maioria. A aprovação do presidente caiu para apenas 35% (SLOAN, 2007, pg 45; WILENTZ, 2008, pg 149-150).

Esse foi o grande aumento de tributos do período. Nos anos seguintes, o presidente se opôs publicamente a planos para aumento de impostos. Inclusive, durante o ano de 1984, no qual foi reeleito presidente, acusou o candidato democrata de planejar aumento de tributos. “Ultimamente você pode ter ouvido muito falar sobre um assim chamado plano secreto para aumentar seus impostos. Bom, eu deixei claro que nós não temos tal plano. Mas aparentemente tal plano existe (...) É o plano do candidato Democrata à presidência⁴³” (REAGAN, 4 de agosto de 1984). Porém, não vetou algumas dessas elevações nas taxações, como o *Social Security Amendments* de 1983, o *Deficit Reduction Act* de 1984 e o *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1987.

⁴³ “Lately, you may have heard a lot of talk about a so-called secret plan to raise your taxes. Well, I've made it clear that we have no such plan. But apparently, such a plan exists (...) It's the plan of the Democratic nominee for President”. (REAGAN, 4 de agosto de 1984).

A terceira legislação tributária importante que merece destaque nesse trabalho é o *Tax Reform Act* de 1986. Essa lei não implicou em grande mudança na arrecadação, mas alterou drasticamente a estrutura do imposto de renda americano. Logo nos primeiros dias de governo, Reagan se posicionou contra a progressividade do imposto de renda. “No nosso sistema tributário progressivo, quando você cresce o número de dólares que ganha, você se encontra levado a maiores alíquotas, pagando uma maior taxa de imposto apenas por tentar ganhar o que é seu. O resultado? Seu padrão de vida está diminuindo⁴⁴” (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

O *Tax Reform Act* de 1986 destinava-se a simplificar o sistema tributário americano. De um lado, facilitou a dedução de impostos, o que aumentou o número de americanos isentos de qualquer contribuição para 6 milhões de pessoas. Além disso, aumentou a tributação sobre ganhos de capital para indivíduos de alta renda e ampliou a base tributária das corporações. Tais propostas atraíram o apoio dos Democratas. Por outro lado, a reforma diminuiu o imposto de renda marginal máximo de 50% para 28%, reduziu também o teto do imposto de renda corporativo de 48% para 34%, além de ter aumentado a alíquota mínima individual de 11% para 14%. (SLOAN, 2007, pg 48-49; WILENTZ, 2008, pg 205).

Durante a assinatura do *Tax Reform Act*, o presidente voltou a falar em nome da liberdade econômica do indivíduo, que estaria sendo minada pela “mão opressiva do governo”. Lembrou que a luta pela independência do país surgiu com a a revolta contra as taxas inglesas sobre o chá.

Ao longo da história, a mão opressiva do governo tem atingido mais pesadamente a vida econômica dos indivíduos. E mais frequentemente do que não, é a inflação e os impostos que têm minado os meios de vida e constrangido suas liberdades. Não devemos esquecer que nossa nação começou com uma revolta contra a taxação opressiva. Nossos pais fundadores lutaram não apenas pelos nossos direitos políticos mas também para assegurar as liberdades econômicas sem as quais essas liberdades políticas não são mais que uma sombra⁴⁵ (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

⁴⁴ “In our progressive tax system, as you increase the number of dollars you earn, you find yourself moved up into higher tax brackets, paying a higher tax rate just for trying to hold your own. The result? Your standard of living is going down” (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

⁴⁵ Throughout history, the oppressive hand of government has fallen most heavily on the economic life of the individuals. And more often than not, it is inflation and taxes that have undermined livelihoods and constrained their freedoms. We

Nesse mesmo documento, o presidente declara estar prestes a assinar a reforma mais ampla da legislação tributária da história do país. “Daqui a pouco eu vou estar sentado numa cadeira, segurando uma caneta e assinando a mais profunda revisão da nossa legislação tributária na história da nossa nação⁴⁶” (REAGAN, 22 de outubro de 1986). Essa reforma tributária foi um dos programas pelos quais mais lutou para ser aprovado. Foram três anos de trabalho e negociações para que a América pudesse ter a menor taxa de imposto de renda marginal entre as nações mais desenvolvidas, supostamente responsável por estimular a tomada de riscos, a inovação e o espírito do empreendimento.

Após quase três anos de comprometimento e trabalho duro, uma manchete no Washington Post contou a história inteira: “O Impossível Tornou-se Inevitável,” e o sonho de um plano tributário americano de parcelas justas tornou-se realidade. Quando eu transformar esse projeto em lei, a América vai ter as menores taxas marginais de imposto e a mais moderna legislação tributária entre as maiores nações industrializadas, que encoraje a tomada de riscos, inovação e o velho espírito americano de empreendimento⁴⁷ (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

A tabela 5 a seguir apresenta as principais mudanças nas alíquotas de imposto de renda para chefes de família durante o governo Reagan. Anteriormente às mudanças estabelecidas pela ERTA haviam dezesseis alíquotas diferentes, conforme o nível de renda, variando de uma faixa isenta até uma tributação máxima de 70% da renda, caracterizando um tributo bastante progressivo.

O *Economic Recovery Tax Act* baixou a alíquota mínima de 14% para 11% e reduziu a máxima de 70% para 50%. Porém, a grande mudança tributária ocorreria a partir de 1988, como decorrência do TRA de 1986. As faixas foram reduzidas para apenas quatro, eliminando-se a camada isenta e subindo a contribuição mínima para 15%, um aumento de impostos para os indivíduos de baixa

should not forget that this nation of ours began in a revolt against oppressive taxation. Our Founding Fathers fought not only for our political rights but also to secure the economic freedoms without which these political freedoms are no more than a shadow (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

⁴⁶ “In a moment I’ll be sitting at that desk, taking up a pen, and signing the most sweeping overhaul of our tax code in our nation’s history” (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

⁴⁷ And after almost 3 years of commitment and hard work, one headline in the Washington Post told the whole story: “The Impossible Became the Inevitable,” and the dream of America’s fair-share tax plan became a reality. When I sign this bill into law, America will have the lowest marginal tax rates and the most modern tax code among major industrialized nations, one that encourages risk-taking, innovation, and that old American spirit of enterprise (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

renda, ao mesmo tempo em que estabelecia um teto de imposto de 28%, mas com uma tarifa “bolha” de 33% para valores intermediários.

Tabela 5: Alíquotas de Imposto de Renda para chefes de família

1981			1986			1988		
Alíquota	Acima de	Até	Alíquota	Acima de	Até	Alíquota	Acima de	Até
0%	\$0	\$2.300	0%	\$0	\$2.480	15%	\$0	\$23.900
14%	\$2.300	\$4.400	11%	\$2.480	\$4.750	28%	\$23.900	\$61.650
16%	\$4.400	\$6.500	12%	\$4.750	\$7.010	33%	\$61.650	\$123.790
18%	\$6.500	\$8.700	14%	\$7.010	\$9.390	28%	\$123.790	-
22%	\$8.700	\$11.800	17%	\$9.390	\$12.730			
24%	\$11.800	\$15.000	18%	\$12.730	\$16.190			
26%	\$15.000	\$18.200	20%	\$16.190	\$19.640			
31%	\$18.200	\$23.500	24%	\$19.640	\$25.360			
36%	\$23.500	\$28.800	28%	\$25.360	\$31.080			
42%	\$28.800	\$34.100	32%	\$31.080	\$36.800			
46%	\$34.100	\$44.700	35%	\$36.800	\$48.240			
54%	\$44.700	\$60.600	42%	\$48.240	\$65.390			
59%	\$60.600	\$81.800	45%	\$65.390	\$88.270			
63%	\$81.800	\$108.300	48%	\$88.270	\$116.870			
68%	\$108.300	\$161.300	50%	\$116.870	-			
70%	\$161.300	-						

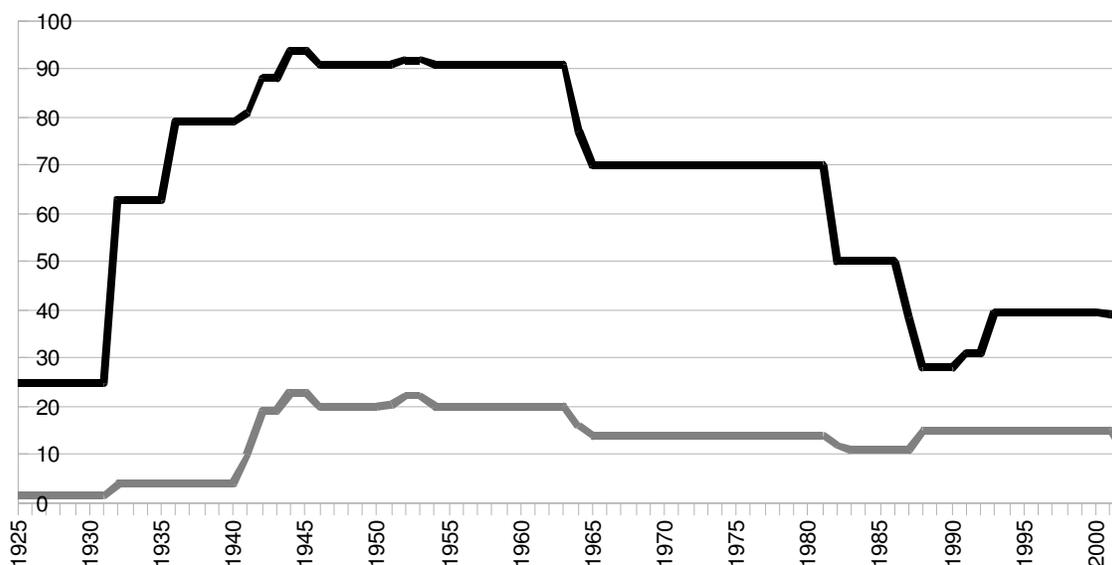
Fonte: www.taxfoundation.org. Elaboração própria.

O próximo gráfico ilustra o comportamento das alíquotas máxima e mínima do impostos de renda para chefes de família ao longo da história americana. Desde a reforma no Imposto de Renda ainda no governo Hoover, o *Revenue Act* de 1932, as alíquotas máximas de IR foram superiores a 60%. Foram de mais de 90% entre o início da década de 1940 e o início da década de 1960. O *Revenue Act* de 1964, assinado no governo Johnson reduziu a taxa máxima para 70%. O TRA foi a única legislação tributária que diminuiu as taxas máximas e aumentou as mínimas simultaneamente.

Não havia consenso entre os membros do governo acerca da necessidade ou não de se realizarem grandes cortes de gastos para que o orçamento se equilibrasse. Laffer e Wanniski, por

exemplo, pareciam crer que o simples corte de impostos estimularia o crescimento econômico numa magnitude tal que as receitas tributárias aumentariam ao invés de diminuir⁴⁸.

Gráfico 8: Alíquota máxima e mínima para o Imposto de Renda de chefes de família



Fonte: www.taxfoundation.org. Elaboração própria.

“Laffer e Wanniski, dois alto sacerdotes do *supply-side*, algumas vezes argumentaram que os cortes de impostos pagariam por eles mesmos. Eles inferiam que o Tesouro poderia ganhar *mais* após o corte de impostos que antes. Eu nunca comprei isso literalmente e eu acho que eles também não⁴⁹” (STOCKMAN, 1986, pg 53). Nas suas reuniões com Greider, Stockman uma vez declarou: “Eu

⁴⁸ Segundo Kalecki apenas um gasto governamental deficitário, e não um superavitário, é expansionista do produto. Haavelmo criticou essa concepção apontando que mesmo que um governo amplie os gastos e receitas no mesmo montante haverá efeitos expansivos, já que a propensão a gastar do governo é maior que a da sociedade. Mesmo que o governo apresente superávit o efeito de um aumento de gastos sobre a demanda pode ser positivo (SERRANO, 2008). Se observarmos os gastos públicos de forma desagregada notaremos que as transferências governamentais para pessoas com alta propensão marginal a consumir (aqui incluem-se gastos sociais) terão efeito positivo sobre a demanda agregada enquanto as transferências para pessoas com a propensão marginal a consumir pequena (aqui incluem-se gastos com juros, por exemplo) terão efeito negativo sobre a demanda agregada considerando-se o efeito negativo da tributação (RODRIGUES; BASTOS, 2010). Os cortes de impostos para os ricos pouco beneficiaram a demanda agregada, já que as famílias de alta renda tem baixa propensão marginal a consumir e as empresas investem com base em expectativas sobre a ampliação do produto.

⁴⁹ “Laffer and Wanniski, the two high priest of supply side, sometimes argued that the tax cuts would pay for themselves. They implied the Treasury would take in *more* after the tax cuts than before. I never bought that literally and didn’t think the did, either” (STOCKMAN, 1986, pg 53).

nunca acreditei que só o corte de impostos apenas vai causar expansão do produto e do emprego⁵⁰” (GREIDER, 1981, pg 20).

As propostas de Reagan, nos seus discursos, iam de encontro as visões do *supply-side*. Ele denunciou a ampliação do Estado nas últimas décadas, considerada excessiva. Num discurso a nação sobre o *Program for Economic Recovery*, disse que o orçamento crescia numa velocidade cada vez mais acelerada: demorou mais de um século e meio para os gastos do governo federal alcançarem 100 bilhões de dólares, no início dos anos 1960. Apenas mais 8 anos foram necessários para se acrescer outros 100 bilhões a esses gastos. Outro crescimento dessa magnitude veio em apenas mais 5 anos.

“Nas últimas décadas nós começamos a descer a estrada que ia dar na explosão massiva do Gasto Federal. Demorou cerca de 170 anos para que o Orçamento Federal atingisse 100 bilhões de dólares. Foi em 1962. Demorou apenas 8 anos para que atingisse a marca dos 200 bilhões de dólares e apenas mais 5 anos para fazê-lo de 300 bilhões de dólares⁵¹” (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

Essa política de ganância e tributação levou ao desastre econômico da estagflação: “Todos nós concordamos que as políticas das últimas décadas de 'taxar e taxar, gastar e gastar' levam apenas ao desastre econômico⁵²” (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

O incremento nos gastos públicos levou à inflação, baixa produtividade e deterioração da liberdade econômica. “Desde 1960 nosso governo gastou 5,1 trilhões de dólares. Nossa dívida cresceu em 648 bilhões. Os preços explodiram em 178 por cento. (...) Quando nós medimos quão asperamente esses anos de inflação, baixa produtividade, e crescimento descontrolado do governo tem afetado nossas vidas, nós sabemos que devemos agir e agir agora⁵³” (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

⁵⁰ “I’ve never believed that just cutting taxes alone will cause output and employment to expand” (citado por GREIDER, 1981, pg 20).

⁵¹ “In the last few decades we started down a road that led to a massive explosion in Federal spending. It took about 170 years for the Federal budget to reach \$100 billion. That was in 1962. It only took 8 years to reach the \$200 billion mark, and only 5 more to make it \$300 billion” (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

⁵² “We all agreed that the ‘tax and tax, spend and spend’ policies of the last few decades lead only to economic disaster” (REAGAN, 24 de setembro de 1981).

⁵³ “Since 1960 our government has spent \$5.1 trillion. Our debt has grown by 648 billion. Prices have exploded by 178 percent. (...) When we measure how harshly these years of inflation, lower productivity, and uncontrolled government

Como decorrência da visão de Reagan acerca do funcionamento da economia americana e do diagnóstico dos principais problemas que essa passava, o combate aos gastos públicos e, especialmente, aos déficits fiscais, deveria ser uma prioridade. Durante todo o governo, o presidente defendeu o corte de despesas.

Em uma reunião com lobistas que defendem a criação de uma emenda que obrigue o orçamento a ser equilibrado, o presidente declarou que “Nós sabemos que isto não é uma medida partidária. É uma cruzada do povo⁵⁴” (REAGAN, 8 de setembro de 1982). Neste mesmo evento o presidente estimulou a mobilização do *lobby* favorável à emenda do orçamento equilibrado, sugerindo que o Congresso fosse pressionado à controlar os gastos públicos:

“Nós estamos contando com a *American Lobby* e outras organizações de base para nos ajudar a mobilizar o país antes das eleições de novembro, para que possamos fazer o Congresso dar atenção à vontade do povo e ponha o orçamento monstro sob controle de uma vez por todas⁵⁵” (REAGAN, 8 de setembro de 1982).

Em contraste com tal objetivo, os anos 1980 foram de grande expansão das despesas federais e ainda maior expansão dos déficits, graças ao efeito adicional da redução da carga tributária. A década anterior foi de aumento das despesas federais. Em 1970 e 1974 as contas públicas praticamente se equilibraram e entre esses dois anos as despesas públicas giravam em torno de 19% do PNB. No período de 1971 a 1973 os déficits foram pequenos, de 1% a 2% da Renda Nacional.

De 1975 a 1978 os gastos federais se situaram próximos de 20% do PNB, o saldo negativo nas contas governamentais foi de 3,4% em 1975, 4,2% em 1976. Reduziu-se para 2,7% em 1977 e 1978. O último ano com gastos governamentais compondo 20% do Produto Nacional foi 1979, também

growth have affected our lives, we know we must act and act now” (REAGAN, 5 de fevereiro de 1981).

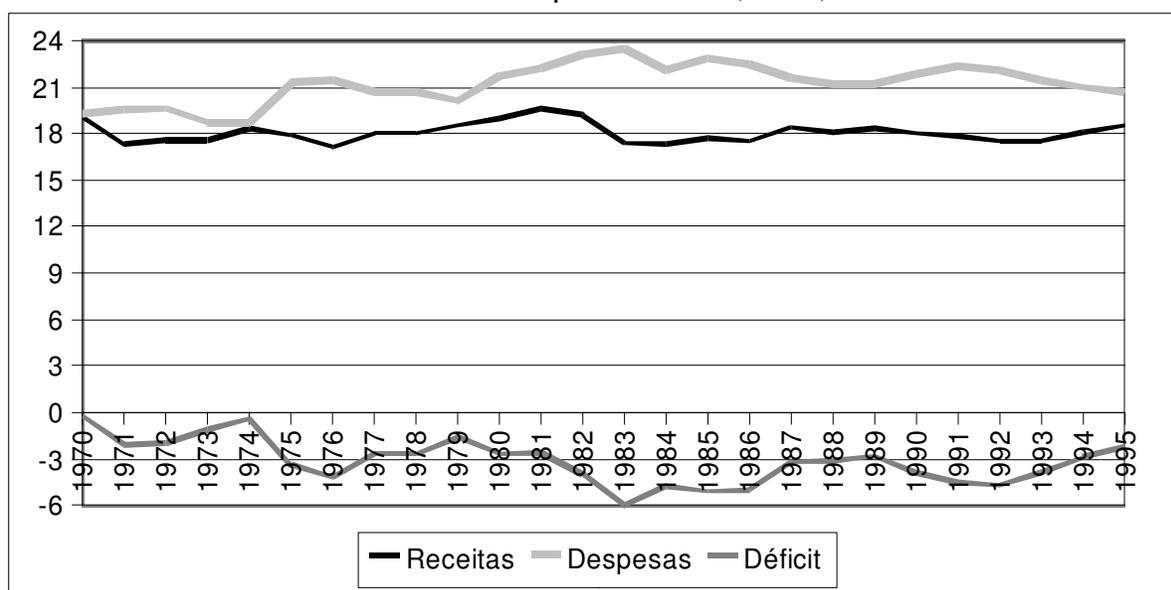
⁵⁴ “We know this is not a partisan issue. It is the people's crusade” (REAGAN, 8 de setembro de 1982).

⁵⁵ “We're counting on the American Lobby and other grassroots organizations to help us mobilize the country before the November elections, so we can make the Congress heed the will of the people and get the budget monster under control once and for all” (REAGAN, 8 de setembro de 1982).

o último ano com saldo negativo menor que 2% nas contas públicas. Em 1980 e 1981 o governo cresceu a 22% da Renda e os déficits ultrapassaram 2,5%.

Em 1982 e 1983 o governo federal gastou 23% e 23,5% da Renda e o déficit foi de 4% e 6%. Entre 1984 e 1986 o governo foi responsável por entre 22% e 23% do PNB. Já as despesas fecharam no vermelho em torno de 5%. Nos três últimos anos de governo os gastos retornaram à casa de 21% do PNB e os déficits à 3%.

Gráfico 9: Receitas e Despesas Federais, EUA, 1970-1995

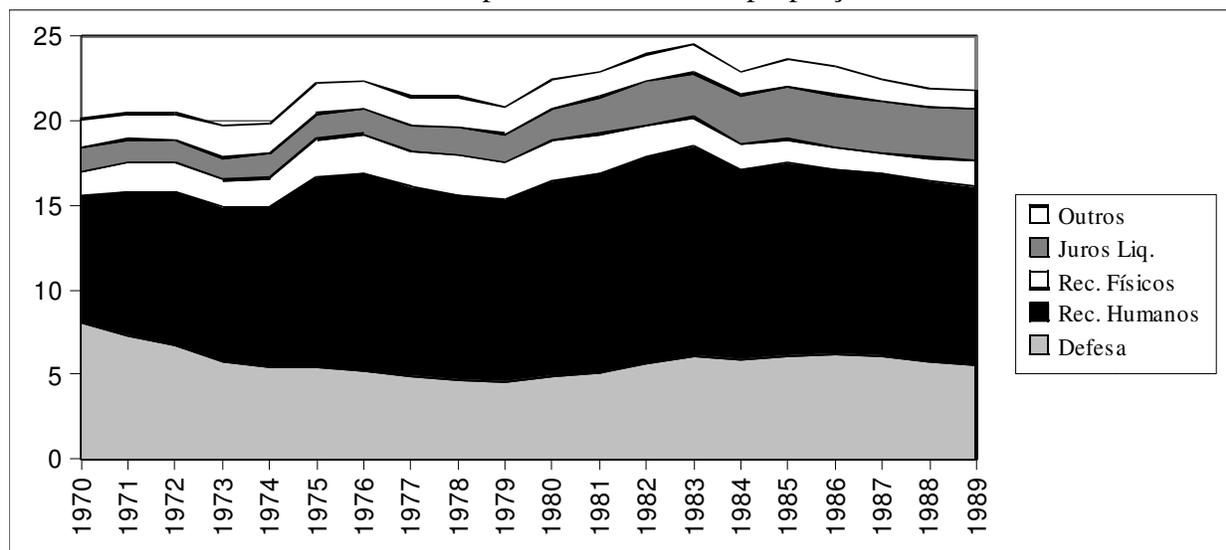


Fonte: Historical Tables. Budget of the U.S. government. Fiscal Year 2010. Elaboração própria.

A composição dos gastos federais sofreu importantes alterações no período estudado. Os investimentos em recursos físicos declinaram de mais de 2% do PNB na segunda metade dos anos 1970 para 1,5% ou menos de 1984 a 1989. Claro indício da tentativa de diminuir a importância da presença do Estado na atividade econômica. Os gastos em recursos humanos, que incluem Previdência e Serviço Social, cresceram muito nos anos 1970, passando de pouco mais de 7% da Renda Nacional no começo

da década para cerca de 11% no fim do período. Na década seguinte esse dispêndio manteve-se nessa faixa, oscilando entre 10,5 e 12,5% do PNB.

Gráfico 10: Despesas federais como proporção do PNB



Fonte: Historical Tables. Budget of the U.S. government. Fiscal Year 2010. Elaboração própria.

As despesas em defesa ampliaram-se na década de 1980, depois de uma queda nos anos 1970. Neste ano foi de 8,1% do Produto Nacional e de 7,3% no seguinte. Com a lenta retirada das tropas do Vietnã, os gastos militares foram decaindo nos anos seguintes. Foram de 5,5% em 1974 e 1975. De 1977 a 1980 flutuaram entre 4,6% e 4,9%. No governo de Ronald Reagan as despesas militares se situaram ao redor de 6% do Produto Nacional.

Alguns críticos apelidaram essas políticas de investimento em segurança de “Keynesianismo bélico”. De fato, sempre fez parte do programa do governo uma ampliação das despesas em defesa. Em uma mensagem ao Congresso em 1984, o presidente falou de duas das suas principais metas – reverter o crescimento dos gastos federais e dar mais recursos à defesa nacional: “Uma das minhas principais metas quando eu vim para Washington era reverter o dramático

crescimento dos gastos federais em programas domésticos e deslocar mais recursos para a defesa nacional⁵⁶” (REAGAN, 2 de fevereiro de 1984).

Nessa mesma ocasião, disse que os gastos militares são o preço a se pagar “para defender o país e assumir as responsabilidades como nação líder do mundo livre”, se referindo ao Ocidente, em contraposição ao Bloco Socialista. Denunciou que os gastos militares em 1980 eram de apenas 5,2% do PNB e que no ano de 1984 cresceriam para 6,7%, valor ainda bem abaixo do de 1960, quando era de quase 10% da Renda Nacional.

Mas nós precisamos querer pagar o custo de prover uma capacidade militar para defender nosso país e cumprir nossas responsabilidades de liderança nacional do mundo livre. Gastos em defesa declinaram para apenas 5,2 por cento do PNB em 1980, menos que um quarto das despesas totais do governo. No ano fiscal corrente, despesas com defesa cresceram para 6,7 por cento do PNB e 28 por cento das despesas totais. Despesas reais em defesa cresceram 39 por cento desde 1980. Nossos gastos em defesa, entretanto, permanecem uma parcela bem menor da renda nacional do que eram em 1960, quando as despesas em defesa tomavam 9,7 por cento do PNB⁵⁷ (REAGAN, 2 de fevereiro de 1984).

Outro gasto que cresceu no governo de Reagan foi o pagamento de juros, 1,5% do PNB entre 1974 e 1977, 1,9% em 1980, 2,6% em 1982 e 1983 e 3% entre 1985 e 1989. A principal razão para esse aumento é a subida dos juros para o combate à inflação e o grande aumento do endividamento público federal com a escalada dos déficits.

Ainda no primeiro ano de governo, Reagan observou que o orçamento só se equilibrara uma vez nos 20 anos anteriores e que a dívida nacional mais que dobrou nesse período. A marca que estava alcançando, de 1 trilhão de dólares, serviria de alerta para a contenção dos gastos públicos. O pagamento de juros anual aproximava-se de 100 bilhões de dólares, valor maior que o lucro das 500

⁵⁶ “One of my principal goals when I came to Washington was to reverse the dramatic growth of Federal spending on domestic programs and to shift more resources to our Nation's defense” (REAGAN, 2 de fevereiro de 1984).

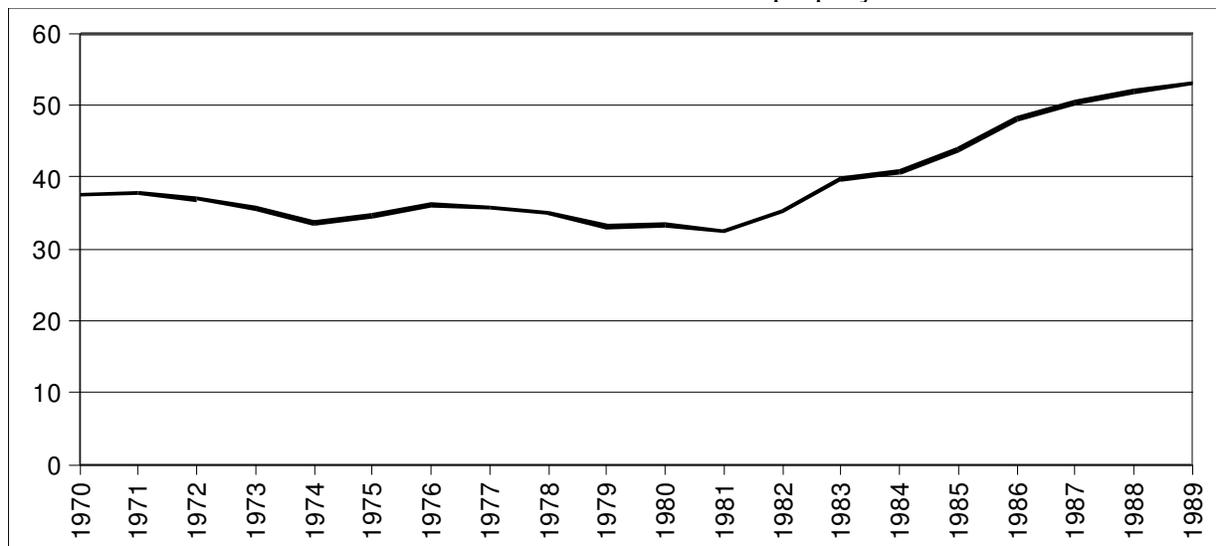
⁵⁷ “But we must also be willing to pay the cost of providing the military capability to defend our country and to meet our responsibilities as the leading Nation of the free world. Outlays for defense had declined to only 5.2 percent of GNP in 1980, less than one-fourth of total government outlays. By the current fiscal year, defense outlays have increased to 6.7 percent of GNP and 28 percent of total outlays. Real defense outlays have grown 39 percent since 1980. Our spending on defense, however, remains a far smaller percentage of our national income than it was in 1960, when defense outlays took 9.7 percent of GNP” (REAGAN, 2 de fevereiro de 1984).

maiores empresas do país juntas e maior que os gastos somados em educação, nutrição e programas médicos juntos.

(...) nós só equilibramos o orçamento uma vez nos últimos 20 anos. Apenas na década passada, nossa dívida nacional mais que dobrou. E nos próximos dias, vai passar a marca do trilhão de dólares. Um trilhão de dólares de dívida – se nós, enquanto nação, precisamos de um alerta, que seja esse. Nosso pagamento somente de juros da dívida está agora ultrapassando os \$96 bilhões ao ano. Isto é mais que o lucro total obtido ano passado pelas 500 maiores companhias do país juntas; ou, dito de outra maneira, Washington gasta mais em juros que em todos os programas educacionais, nutricionais e médicos juntos (REAGAN, 24 de setembro de 1981)⁵⁸.

Como fica claro no gráfico abaixo, a dívida pública federal disparou na década de 1980. No início do governo, em 1981, a dívida era de 32,5% do PNB. No fim do segundo mandato, no ano de 1989, havia aumentado para mais de 53%. Um aumento de mais de 20 pontos percentuais da Renda Nacional de endividamento.

Gráfico 11: Dívida Pública Federal como proporção do PNB



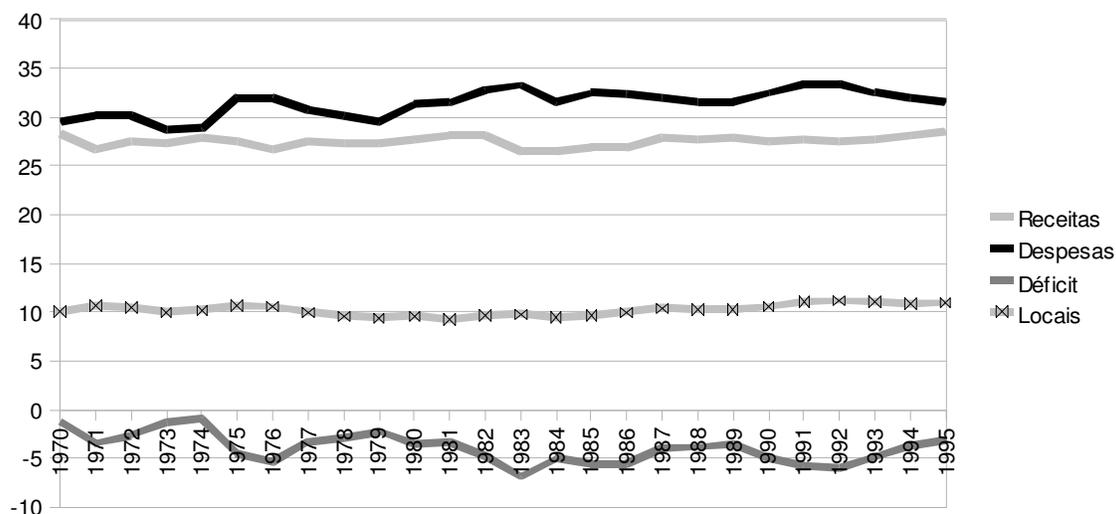
Fonte: Historical Tables. Budget of the U.S. government. Fiscal Year 2010. Elaboração própria.

⁵⁸ (...) we've only balanced the budget once in the last 20 years. In just the past decade, our national debt has more than doubled. And in the next few days, it'll pass the trillion dollar mark. One trillion dollars of debt – if we as a nation needed a warning, let that be it. Our interest payments on the debt alone are now running more than \$96 billion a year. That's more than the total combined profits last year of the 500 biggest companies in the country; or, to put it another way, Washington spends more on interest than on all of its education, nutrition, and medical programs combined" (REAGAN, 24 de setembro de 1984).

A dívida nacional mais que quadruplicou, passando de 700 bilhões de dólares para aproximadamente 3 trilhões. Os 39 presidentes anteriores deixaram uma dívida acumulada que foi mais que quadruplicada pelo quadragésimo. Também os déficits comerciais mais que quadruplicaram (SLOAN, 2007, pg 52; WAGNER, 2004, pg 63).

Se observarmos os gastos totais do governo americano, incluindo aí os gastos locais, veremos que o Estado responde por mais de 30% do PNB desde o princípio da década de 1970. Nota-se uma profunda constância nos gastos públicos locais, que sempre flutuaram bem próximos a 10% da Renda Nacional, a não ser no início dos anos 1990, quando ultrapassaram 11%. Durante o governo Reagan houve um ligeiro aumento dessas despesas, que saíram de 9,3% no primeiro ano do governo para 10,3% no ano de 1988.

Gráfico 12: Despesas, receitas e déficits governamentais totais



Fonte: Historical Tables. Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2010. Elaboração própria.

Nos anos 1970 as receitas tributárias totais flutuavam em torno de 27% do PNB. Em 1980 e 1981 foram superiores a 28%. Após o ERTA, diminuíram para entre 26,5% e 27% entre 1983 e 1986.

A partir de 1987, com pequenos aumentos de impostos, voltaram a ser de 28% do PNB. As despesas totais, por sua vez, flutuavam em torno de 29% e 30% do PNB nos anos 1970. Nos anos 1980 nunca eram inferiores a 31,5%. Em 1982 e 1983 foram de cerca de 33% e em 1985 e 1986, de cerca de 32,5%.

Um importante fato a ser notado nesses dados é o quanto os déficits públicos totais foram elevados nos anos 1980. Os piores resultados negativos da década anterior foram os anos de 1975 e 1976, quando foram de 4,5% e 5,3%. Diminuíram nos anos seguintes, quando flutuaram entre 2% e 3,5%. A partir de 1982 dispararam. Foram de 4,7% nesse ano e de 5,2% e bateram o recorde de 6,8% em 1983. Em 1984 foram de 5%. Nos dois anos seguintes em torno de 5,5% e nos dois últimos anos de governo, 1987 e 1988, pouco inferiores a 4% do PNB.

4.5 O projeto neoliberal

Reagan, nos seus discursos, defendia a diminuição do papel do Estado na economia americana como forma de torná-la mais dinâmica e competitiva. Porém, há dúvidas se tal retórica de fato representava os interesses reais do presidente e da esfera política como um todo ou se, na prática, não passava da tentativa, por parte de apenas alguns membros do governo, de diminuição de alguns gastos federais e aumento de outros. Nesta última hipótese, as promessas de redução da presença do governo na economia apenas serviriam para legitimar uma recomposição dos gastos públicos favoráveis principalmente às empresas de defesa. As promessas de maior crescimento se baseariam no pressuposto de que a economia ficaria mais dinâmica com a redução de impostos que favoreceu aos mais ricos.

Para investigar essa questão recorreremos ao relato de David Stockman no seu livro *The Triumph of Politics*. O autor, ex-diretor do escritório presidencial para o orçamento, escreveu sua versão para o que chama de uma tentativa fracassada de revolução. No dia 19 de dezembro de 1980, poucos dias antes da posse, que se deu no dia 20 de janeiro, o presidente escreveu um memorando ordenando que fosse lançado rapidamente um plano para o corte de gastos e de impostos. Os dois concordaram, assim como Stockman (STOCKMAN, 1986, pg 76).

A defesa, assim como o que Reagan chamou de “rede de seguridade” – a Seguridade Social, o *Medicare*, o benefício aos veteranos, o auxílio aos incapacitados – não deveriam ser tocados (GREIDER, 1981, pg 7).

No início de 1981, Stockman lançou uma ofensiva em praticamente todos os segmentos do governo para conseguir as eliminações de despesas planejadas por ele. A regra geral foi o fracasso nas tentativas. Grande parte dos gastos federais descontadas as despesas com defesa se dirigem a grandes programas sociais, como de Seguridade Social, *Medicare* (auxílio de saúde para maiores de 65 anos),

Medicaid (auxílio de saúde para pessoas de baixa renda), recursos para os veteranos, assim como para agricultura e transporte. O governo decidiu não enfrentar a tentativa de cortar radicalmente tais tipos de gasto.

Depois do primeiro *round* de cortes de 75 bilhões de dólares no complexo do bem-estar, vales refeição e programas da rede de seguridade, a Casa Branca hasteou a bandeira branca aí também. O presidente prometeu aos governadores não se intrometer seriamente com o *Medicaid* – o maior programa – e nomeou uma força tarefa que recomendou que nós revogássemos algumas das reformas do programa de nutrição que nós já havíamos feito. Enquanto nós continuamos enviando acima para o Capitólio pequenas propostas técnicas para pequenos cortes de um bilhão ou dois, a mensagem clara da Casa Branca era que a rede de seguridade era agora inviolável⁵⁹ (STOCKMAN, 1986, pg 382).

O OMB havia proposto uma diminuição dos benefícios e das aposentadorias daqueles que se aposentaram com menos de 65 anos. O Congresso não apoiou esses cortes. A tentativa de redução dos benefícios foi duramente criticada e rejeitada pelo Congresso e pela opinião pública, já que Reagan prometera não realizar cortes na Seguridade Social (GREIDER, 1981, pg 18; WAGNER, 2004, pg 60).

Stockman criticou a falta de empenho do governo como um todo na execução do que ele classificou como uma revolução. Como vimos no tópico anterior, as despesas do governo federal, ao invés de diminuir, aumentaram como proporção do PIB. A principal mudança realmente realizada pelo governo foi a recomposição dos gastos públicos ilustrada na próxima tabela.

Os gastos em defesa nacional passaram de pouco acima de 22% dos gastos totais no começo dos anos 1980 para mais de 27% em alguns anos do governo. Já os recursos humanos, que ocupavam cerca de 54% do orçamento, se reduziram para 50%. Nessa categoria vemos que as despesas com educação e treinamento, além do auxílio aos veteranos e da seguridade de renda caíram como proporção dos gastos totais. As despesas com o programa *Medicare* ampliaram-se e os gastos com saúde e seguridade social permaneceram com valores próximos aos de 1980.

⁵⁹ “After the first round of cuts in the \$75 billion complex of welfare, food stamp, and safety net programs, the White House raised the white flag there, too. The President promised the governors not to tamper seriously with Medicaid – the largest program – and appointed a task force which recommended that we repeal some of the nutrition program reforms we had already made. While we continued to send up to the Hill small, technical proposals to nick a billion or two, the clear White House message was that the safety net was now inviolate” (STOCKMAN, 1986, pg 382).

Tabela 6: Distribuição dos Gastos Federais por Função e Superfunção, anos selecionados

Função / ano	1968	1972	1976	1980	1984	1988
Defesa Nacional	46,0	34,3	24,1	22,7	26,7	27,3
Recursos Humanos	33,3	46,5	54,8	53,0	50,7	50,1
Educação e Treinamento	4,3	5,4	5,1	5,4	3,2	2,9
Saúde	2,5	3,8	4,2	3,9	3,6	4,2
Medicare	2,6	3,2	4,3	5,4	6,8	7,4
Seguridade de Renda	6,6	12,0	16,4	14,6	13,3	12,2
Seguridade Social	13,4	17,4	19,9	20,1	20,9	20,6
Benefícios aos Veteranos	3,9	4,6	5,0	3,6	3,0	2,8
Recursos Físicos	9,0	8,5	10,5	11,2	6,8	6,4
Energia	0,6	0,6	1,1	1,7	0,8	0,2
Recursos Naturais	1,7	1,8	2,2	2,3	1,5	1,4
Comércio e Crédito Imobiliário	2,4	1,0	2,0	1,6	0,8	1,8
Transporte	3,5	3,6	3,7	3,6	2,8	2,6
Desenvolvimento Regional	0,8	1,5	1,5	1,9	0,9	0,5
Juros Líquidos	6,2	6,7	7,2	8,9	13,0	14,3
Outras Funções	10,0	8,2	7,3	7,6	6,5	5,4
Assuntos Internacionais	3,0	2,1	1,7	2,2	1,9	1,0
Ciência, Espaço e Tecnologia	3,1	1,8	1,2	1,0	1,0	1,0
Agricultura	2,6	2,3	0,8	1,5	1,6	1,6
Administração da Justiça	0,4	0,7	0,9	0,8	0,7	0,9
Governo Geral	1,0	1,3	2,6	2,2	1,4	0,9
Receitas não Distribuídas	-4,5	-4,2	-3,9	-3,4	-3,8	-3,5
Gastos Federais Totais	100	100	100	100	100	100

Fonte: Historical Tables. Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2010. Elaboração própria.

Os gastos em recursos físicos reduziram-se mais drasticamente, passando de mais de 11% antes do governo Reagan, para pouco mais de 6% durante o governo. Todas as categorias de gasto tiveram sua parcela nos gastos totais do governo federal reduzidas: energia, recursos naturais, comércio e crédito imobiliário, transporte e desenvolvimento regional. De fato, nessas áreas, a desregulamentação e a retirada do Estado de várias atividades se mostrou bastante forte, como prometera o presidente.

Outro dispêndio bastante aumentado no período estudado foi o com juros líquidos, que passaram de menos de 9% das despesas do governo federal em 1980 para 14,3% das mesmas no último

ano de governo, em 1988. Com relação aos gastos classificados como outras funções, o resultado conjunto foi a diminuição da participação, tendo como destaque as despesas do governo geral e assuntos internacionais. As demais atividades, agricultura, administração da justiça, ciência, espaço e tecnologia, permaneceram com parcelas próximas as anteriores a posse de Reagan.

Stockman queixou-se para Greider (1981) da pequena parcela dos gastos federais que poderia de fato ser cortada. O presidente se comprometeu a aumentar os gastos em defesa, a não atacar os gastos sociais. Se desconsiderarmos também o pagamento de juros, que depende da política do FED, restam apenas os gastos com recursos físicos e os classificados como outras funções. De fato foram as áreas que tiveram a participação nos dispêndios totais reduzidas.

Uma das batalhas contra a participação do governo na atividade econômica se deu no verão de 1982 contra os agricultores de laranja e de limão da Califórnia. Stockman era contra a interferência do Departamento de Agricultura, ajudando os produtores a estabilizar o mercado, através da redução da oferta. Se preciso, deixava-se as frutas apodrecerem para ser reduzida a oferta. O ponto central do argumento dos agricultores era o de que eles precisavam ser protegidos do livre mercado, ou não obteriam a renda necessária para a manutenção do nível de investimento e de qualidade de vida. Nas palavras do representante Jim Jenkins: “Sem controle sobre o mercado você jamais teria os investimentos multi-milionários em equipamentos de refrigeração e as facilidades de estocagem para uma oferta para o ano todo. Um mercado competitivo seria muito arriscado”⁶⁰ (citado por STOCKMAN, 1986, pg 384).

Os mesmos argumentos contrários ao livre mercado foram encontrados na resistência aos cortes de cerca de 750 milhões de dólares do Banco de Exportação e Importação (*Export-Import Bank*), que subsidia ou financia o comércio internacional. Os defensores dos subsídios argumentavam que o

⁶⁰ “Without marketing orders you would never get the multi-million-dollar investments in refrigeration equipment and storage facilities necessary for a year-round supply. A competitive market would be too risky” (citado por STOCKMAN, 1986, pg 384).

país não poderia seguir apenas o livre-comércio. As grande corporações americanas, tais como Boeing, Lockheed, General Electric, Westinghouse, McDonnell Douglas, Western Electric, Combustion Engineering, necessitavam de ajuda para competir com as empresas europeias e japonesas (GREIDER, 1981, pg 8-9).

Pode-se interpretar a não redução drástica do papel do Estado na economia como sendo, na verdade, o desejo de muitos dos governadores, ministros e congressistas. Porém, tal desejo finca raízes em necessidades mais profundas, dos cidadãos. Essa foi a grande lição aprendida e passada por Stockman em seu livro.

Alguns vão ser tentados a ler na falha da Revolução de Reagan mais do que é autorizado. Representa o triunfo da política sobre uma doutrina particular da governança econômica e isso é tudo. Não significa que a democracia americana é fatalmente defeituosa: grupos de interesse detém grande poder, mas sua influência é profundamente enraizada no suporte popular local. Certamente isso não garante mecanicamente a inevitabilidade de déficits orçamentários massivos permanentes ou a ruína econômica.

Suas implicações são profundamente pessimistas apenas para um grupo pequeno e politicamente insignificante de conservadores antiestatistas que habitam o mundo do governo, academia, negócios e jornalismo⁶¹ (STOCKMAN, 1986, pg 390-391).

Apenas na prática da atividade política o diretor do OMB compreendeu que diversos segmentos da sociedade não desejavam ver sua renda, e portanto sua capacidade de adquirir bens e serviços essenciais, totalmente definida apenas pelas regras do mercado. Desse modo consegue-se entender os dispêndios em defesa, na agricultura, subsídios e protecionismo, assim como as transferências de renda, os programas de alimentação e de saúde. Segundo pensadores neoliberais, esse tipo de proteção é visto como uma diminuição da eficiência da atividade econômica.

O princípio triunfante do Estado de Bem-Estar Social implica que a governança econômica precisa consistir em um *trade-off* fundamental entre prosperidade capitalista e seguridade social. Enquanto nação, nós temos escolhido ter menos do primeiro a fim de ter mais do último.

⁶¹ “Some will be tempted to read into the failure of the Reagan Revolution more than is warranted. It represents the triumph of politics over a particular doctrine of economic governance and that is all. It does not mean American democracy is fatally flawed: special interest groups do wield great power, but their influence is deeply rooted in local popular support. Certainly, it does not mechanically guarantee the inevitability of permanent massive budget deficits or economic doom.

Its implications are deeply pessimistic only for the small and politically insignificant set of anti-statist conservatives who inhabit niches in the world of government, academia, business, and journalism” (STOCKMAN, 1986, pg 390-391).

Seguridade social, protecionismo comercial, programas da rede de segurança, UDAG, e suportes para preços agrícolas todos tem uma coisa em comum. Eles procuram apoiar várias indústrias, regiões e cidadãos menos produtivos taxando a riqueza e a renda de todos os outros⁶² (STOCKMAN, 1986, pg 391).

Stockman concorda que se submetidas apenas às dinâmicas das forças do mercado uma parcela bastante grande da população estadunidense estaria em uma situação econômica e social inferior a que dispõem graças ao que ele chamou de Estado de Bem-Estar Social americano.

A circunstância para todo esse redistribucionismo repousa na tradição moderna da social-democracia. Na América nós raramente temos admitido explicitamente este princípio de governança, mas é na verdade o que nós temos. E em alguns níveis ele funciona. Com base em rendas privadas apenas, mais de 55 milhões de americanos terminariam abaixo da chamada linha de pobreza. Mas após todo o dinheiro e benefícios equivalentes pagos e impostos coletados pelo Estado de Bem-Estar Social, o número dos estatisticamente pobres cai em cerca de dois terços. Então, apesar de ser cheio de ineficiência e injustiça, o Estado de Bem-Estar Social americano cumpre pelo menos algumas de suas promessas⁶³ (STOCKMAN, 1986, pg 391).

A contradição entre dois princípios sociais, o de liberalização da atividade econômica e o de proteção da sociedade, foram caracterizados por Karl Polanyi como inerentes a sociedade capitalista. Karl Polanyi em seu livro clássico, *A Grande Transformação*, analisa a ascensão e queda da civilização liberal que encontrara seu apogeu no século XIX. Segundo o autor, tal civilização se baseava em quatro instituições: o sistema de balança-de-poder que prevenia guerras entre as grandes potências; o padrão ouro internacional, que organizava o comércio entre as nações, unificando o mercado mundial; o mercado auto regulado e o Estado Liberal. Dessas instituições, o mercado auto regulado é considerado a fonte e matriz principal das demais:

Mas a fonte e matriz do sistema era o mercado auto regulado. Foi sua invenção que deu origem a uma civilização específica. O padrão ouro foi meramente uma tentativa de estender o sistema de mercado doméstico para o campo internacional; o sistema da

⁶² “The triumphant welfare state principle means that economic governance must consist of a fundamental trade-off between capitalist prosperity and social security. As a nation we have chosen to have less of the former in order to have more of the latter.

Social Security, trade protectionism, safety net programs, UDAG, and farm price supports all have one thing in common. They seek to bolster the lot of less productive industries, regions, and citizens by taxing the wealth and income of everyone else” (STOCKMAN, 1986, pg 391).

⁶³ “The case for all this redistributionism is lodged in the modern tradition of social democracy. In America we have seldom explicitly acknowledged this principle of governance, but it is in fact what we have. And to some degree it works. On the basis of private cash income alone, more than 55 million Americans would end up below the so-called poverty line. But after all the welfare state’s cash and in-kind benefits are paid and taxes are collected, the number of the statistically poor drops by nearly two-thirds. So although it is riddled with inefficiency and injustice, the American welfare state does fulfill at least some of its promises” (STOCKMAN, 1986, pg 391).

balança-de-poder foi uma superestrutura construída sobre e, em parte, trabalhada a partir do padrão ouro; o estado liberal foi ele mesmo uma criação do mercado auto regulado. A chave para o sistema internacional do século dezenove encontra-se nas leis governando a economia de mercado (POLANYI, 1944, pg 2)⁶⁴.

A tese de Polanyi (1944, pg 2) é a de que a ideia de um mercado auto regulado é uma perigosa utopia. Essa instituição não poderia existir por um período prolongado de tempo sem aniquilar a substância humana e natural da sociedade. Por isso a sociedade toma medidas para se proteger.

Polanyi (1944, pg 24-32) definiu um mercado auto regulado como um sistema coordenado apenas por preços e nada mais que isto. Nunca antes na história da humanidade alguma economia fora centrada em mercados. A ideia Smithana de um homem naturalmente propenso à troca não encontra embasamento histórico, mesmo nas sociedades com elevado grau de divisão do trabalho. Em qualquer sociedade anterior à nossa as relações econômicas encontravam-se subordinadas a outros aspectos da vida social, como laços de sangue e de comunidade, aspectos religiosos e rituais.

O autor define mercadorias como objetos produzidos para serem vendidos em mercados. Estes, por sua vez, são definidos como contatos entre vendedores e compradores. Terra, trabalho e dinheiro são elementos essenciais da produção, mas não são mercadorias, dado que não são produzidos para a venda. Trabalho é o nome dado às atividades que acompanham a própria vida humana, que por sua vez é produzida por razões distintas da oferta ao mercado. Terra é outra denominação possível para a natureza, não reprodutível pela atividade humana. E dinheiro, poder de compra, não é produzido por condições de mercado, mas pela atividade de governos e bancos. Por essas razões tais mercadorias são classificadas como fictícias (POLANYI, 1944, pg 41-42).

Numa economia de mercado, existem transações não só de bens e serviços, como de todos os elementos necessários para a produção e comércio, como trabalho, terra e dinheiro. Os preços respectivos do trabalho, da terra e do dinheiro são salário, renda da terra e juros. Na sociedade feudal,

⁶⁴ “But the fount and matrix of the system was the self-regulating market. It was this innovation which gave rise to a specific civilization. The gold standard was merely an attempt to extend the domestic market system to the international field; the balance-of-power system was a superstructure erected upon and, partly, worked through the gold standard; the liberal state was itself a creation of the self-regulating market. The key to the institutional system of the nineteenth century lay in the laws governing market economy” (POLANYI, 1944, pg 2).

não havia mercados organizados para trabalho e terra, já que o controle sobre ambos se dava sob formas tradicionais, como hereditariedade e doações para a última e vassalagem e guildas para o primeiro. Raramente dinheiro era utilizado nas transações, baseadas no escambo. A passagem de uma ordenação tradicional para uma autorregulação via mercado, no fim do século XVIII, representou uma profunda transformação na estrutura da sociedade.

A completa transformação de dinheiro, terra e trabalho em mercadorias provocaria desastres na sociedade, tais como fome, criminalidade, devastação ambiental e crises econômicas. E, de fato, os cercamentos e a Revolução Industrial contribuíram para a mercantilização da terra e do trabalho, modificando profundamente a organização da sociedade e provocando pobreza, fome, migrações, desmatamento e poluição. O autor descreve a história do século dezenove como sendo, em grande parte, resultado de um duplo movimento, de extensão dos mercados convencionais e de restrição da mercantilização das mercadorias fictícias:

A história social do século dezenove foi então o resultado de um duplo movimento: extensão da organização de mercado em respeito às mercadorias genuínas acompanhada pela restrição em respeito às fictícias. Enquanto de um lado mercados espalharam-se por toda a superfície do planeta e o montante de bens envolvidos cresceu em proporções inacreditáveis, de outro lado, uma rede de medidas e políticas foi integrada em instituições poderosas designadas para limitar a ação do mercado em relação ao trabalho, terra e dinheiro (POLANYI, 1944, pg 44)⁶⁵.

O período que vai de 1879 a 1929 assistiu à piora das condições de funcionamento da civilização liberal do século XIX. Houve declínio da produção, emprego e renda nas economias nacionais. Com isso aumentou a tensão de classes. No nível internacional, problemas nos balanços de pagamentos levaram a pressões no câmbio, protecionismo e rivalidades imperialistas. O livre comércio prejudicava as produções nacionais, que não podiam ser estimuladas pelos governos sem mudanças

⁶⁵ “Social history in the nineteenth century was thus the result of a double movement: the extension of the market organization in respect to genuine commodities was accompanied by its restriction in respect to fictitious ones. While on the one hand markets spread all over the face of the globe and the amount of goods involved grew to unbelievable proportions, on the other hand a network of measures and policies was integrated into powerful institutions designed to check the action of the market relative to labor, land, and money” (POLANYI, 1944, pg 44).

cambiais ou expansão monetária, que causariam rompimento do padrão ouro. A resposta aos problemas acabou levando a corridas imperialistas e às Guerras Mundiais (POLANYI, 1944, pg 121-122).

Tabela 7: Tamanho total do Governo na Economia como porcentagem do PNB

País / Ano	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1938	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Alemanha	9,5	9,9	12,9	14,2	16,0	25,0	29,4	36,9	29,2	32,2	36,9	46,5	44,9	47,7
Áustria	11,4	11,7	12,9	15,0	17,6	14,7	19,8	15,2	25,1	30,4	35,3	47,2	48,2	51,5
Canadá	6,2	7,0	7,8	8,7	11,3	19,0	18,9	21,6	21,9	29,1	35,8	40,6	46,5	48,1
Dinamarca	9,2	8,9	10,6	10,8	12,3	15,4	13,5	16,7	19,6	25,2	39,4	55,6	58,1	61,6
Estados Unidos	8,3	5,9	6,5	7,9	8,2	9,4	12,2	19,7	22,4	28,4	33,7	35,3	36,8	36,1
França	11,0	14,6	14,3	14,5	15,1	22,4	29,4	29,4	29,3	34,0	37,7	43,3	49,6	54,1
Holanda	9,1	--	--	--	9,0	13,5	14,0	23,2	27,1	34,6	42,3	56,5	54,0	54,2
Itália	14,4	13,7	18,4	16,3	17,3	30,2	22,0	29,2	23,0	29,7	31,7	44,9	51,6	51,8
Japão	8,8	9,5	12,0	17,5	24,3	19,2	26,8	29,9	15,9	17,8	18,6	32,3	31,3	36,1
Reino Unido	8,7	9,1	9,2	14,9	12,7	27,4	24,7	28,6	32,0	32,1	37,8	44,3	40,4	44,2
Suécia	5,7	--	--	--	10,4	12,8	19,1	20,3	26,3	31,3	42,8	60,9	61,5	67,0
Suíça	--	15,8	14,3	10,6	14,0	17,0	17,4	23,9	20,8	21,0	26,7	35,0	33,4	38,4
Média	9,3	10,6	11,9	13,0	14,0	18,8	20,6	24,6	24,4	28,8	34,9	45,2	46,4	49,2

Fonte: Adaptado de Cusack; Fuchs, 2002.

É com base no princípio da proteção social e econômica que conseguimos entender o grande crescimento da parcela do Estado na economia dos países mais ricos e dos países de nível intermediário de riqueza ao longo do século XX.

A tabela acima apresenta a participação dos gastos governamentais totais no produto nacional bruto de vários países desenvolvidos em anos selecionados de 1870 até 1995. No ano de 1870 a participação do governo na renda total era ainda bastante reduzido. Em média de 9,3%. Apenas os governos de Itália, França e Áustria gastaram mais de 10% do PNB. No século XIX os gastos estatais eram menores do que no século XX e se ampliavam principalmente em virtude de guerras. A rede estatal de proteção social era quase inexistente e a proteção se dava através da solidariedade dos vínculos da população, predominantemente rural.

Já no ano de 1890, apenas três dos dez países com dados listados apresentavam o governo compondo menos que 10% da renda nacional, Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. A média dos

gastos públicos era de quase 12% do PNB. No ano de 1910 apenas os governos de Estados Unidos e Holanda foram responsáveis por menos que 10% do produto nacional. A média já se situava em 14%.

A partir do ano de 1930 a porcentagem da renda nacional gasta pelo governo crescia mais aceleradamente que nas décadas anteriores. A média já era superior a 20% nesse ano. Os Estados Unidos possuíam a menor participação estatal na renda, com pouco mais de 12%, ultrapassando pela primeira vez a marca de 10%. Já os maiores Estados se comparados com a renda nacional eram o da França e da Alemanha, com cerca de 29,5%.

No ano de 1938 Alemanha, Japão e Itália possuíam os maiores governos, mobilizados na preparação do esforço de guerra. Os EUA apresentavam o terceiro menor governo, mas já bastante próximo a 20% do PNB. A média cresceu de 20,6% para 24,6% entre 1930 e 1938, não só com a ascensão de governos militaristas, mas também com a tentativa de recuperação da Crise dos anos 1930. No ano de 1950 a média se manteve próxima a do período anterior.

Uma grande aceleração dos gastos governamentais se dá entre as décadas de 1960 e 1980, quando ampliam-se as redes de proteção social nos países desenvolvidos. A média dos gastos públicos saltou de 24,4% em 1950 para 28,8% em 1960, 34,9% em 1970 e 45,2% em 1980. Foi o período de maior expansão do chamado Estado de Bem-Estar Social. O maior Estado do período, o da Suécia, passou de pouco mais de 30% em 1960 para mais de 60% em 1980. No mesmo período o governo holandês passou de menos de 35% para mais de 55% e o dinamarquês de pouco mais de 25% para cerca de 55%. Os menores Estados, da Suíça, Japão e Estados Unidos, eram de 32 a 35% do produto nacional.

Lindert (2004, pg 3-7) pesquisou a história dos gastos públicos sociais (saúde e educação públicas, transferências para pobres e desempregados, subsídios habitacionais, pensões descontadas as receitas que vem dos cidadãos ou de seus empregadores) nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde seus primórdios, ainda no século XVIII. Muito antes dos

argumentos fabianos já havia defensores dos gastos públicos para ajudar os mais pobres, os mais idosos e os sem instrução. Também muito antes dos argumentos malthusianos já havia críticas de que os gastos sociais promoveriam dependência com relação ao governo, incentivando que algumas pessoas não trabalhem, e ineficiência no sistema econômico, ao retirarem renda das pessoas mais dinâmicas e doarem as menos produtivas. Este mesmo debate continua nos dias de hoje, embora não haja evidência de que o aumento dos gastos sociais provoque diminuição do volume e da taxa de crescimento do produto (tanto agregados quanto *per capita*), como mostram os cerca de oitenta anos de crescimento com elevada transferência.

Ainda segundo Lindert (2004, pg 7-36), no século XVIII os gastos sociais praticamente não existiam, as crianças não iam à escola e as poucas pessoas que chegavam a terceira idade não recebiam rendas. Durante alguns períodos do século XIX houve ajuda para os pobres por parte de alguns governos, como o inglês e o holandês, mas com montantes reduzidos, sempre inferiores a 3% da Renda Nacional. Também o montante doado por igrejas e outras instituições era bastante reduzido. O grande aumento dos gastos sociais se deu coordenadamente, não por acaso, após a Grande Depressão e as duas Guerras Mundiais. Na Europa, a Igreja Católica e os partidos Católicos passaram a apoiar esses dispêndios para contrabalançar a ameaça comunista. Ao longo do último século, os dispêndios sociais cresceram conforme era generalizado o direito a voto e conforme aumentava a idade e a renda médias do país. A emergência de governos propagandistas do *laissez-faire* não causou impacto negativo sobre a parcela da Renda Nacional transferida nesses programas.

Conforme os dados da tabela 8, os gastos sociais eram, para os países selecionados, em média de cerca de 0,5% do PNB entre 1880 e 1910. Os países que lideravam as estatísticas eram a Dinamarca, o Reino Unido e a Suécia. Os EUA se encontravam próximos a média. No ano de 1930 esse montante já era mais elevado, em média 1,5% do PNB. A Alemanha da República de Weimar possuía a maior parcela do Produto Nacional em transferências, quase 5%. Dinamarca, Reino Unido e

Suécia vinham em seguida, com valores entre 2 e 3%. Os Estados Unidos permaneciam com apenas 0,6% do PNB destinado a esse fim.

Tabela 8: Transferências Sociais como Porcentagem do PNB

País/ano							OECD antigas			OECD Novas		
	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1960	1970	1980	1980	1990	1995
Alemanha	0,5	0,5	0,6	--	--	4,8	18,1	19,5	25,7	20,4	19,9	24,9
Áustria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	15,9	18,9	23,3	23,4	24,5	21,4
Canadá	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	9,1	11,8	15,0	12,9	17,4	18,1
Dinamarca	1,0	1,1	1,4	1,8	2,7	3,1	12,3	19,1	27,5	26,4	27,0	30,9
Estados Unidos	0,3	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6	7,3	10,4	15,0	11,4	11,7	13,7
França	0,5	0,5	0,6	0,8	0,6	1,1	13,4	16,7	22,6	23,0	23,7	26,9
Holanda	0,3	0,3	0,4	0,4	1,0	1,0	11,7	22,5	28,3	26,9	27,6	25,7
Itália	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	13,1	16,9	21,2	17,1	21,3	23,7
Japão	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	4,1	5,7	11,9	10,5	11,6	12,2
Reino Unido	0,9	0,8	1,0	1,4	1,4	2,2	10,2	13,2	16,4	16,9	18,1	22,5
Suécia	0,7	0,9	0,9	1,0	1,1	2,6	10,8	16,8	25,9	29,8	32,2	33,0
Suíça	--	--	--	--	--	1,2	4,9	8,5	14,3	--	--	18,9
Média	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	1,5	10,9	15,0	20,6	19,9	21,4	22,7

Fonte: Adaptado de LINDERT 2004. (1880–1930: Bem-estar, desemprego, pensões, saúde e subsídios habitacionais) (1960–1980: OECD séries antigas; 1980–1990: OECD séries novas). Elaboração própria.

Os números mostram que as despesas sociais ampliaram-se bastante no pós-Guerra. No ano de 1960 já eram em média de 10%. Os países que mais destinavam recursos para essas despesas eram a Alemanha e a Áustria, com, respectivamente, cerca de 18% e de 16% do PNB. Os EUA, por sua vez, gastavam apenas 7%. Entre os anos 1960 e os anos 1980 esses gastos cresceram bastante, passando a responder em média por cerca de 20% do PNB. Suécia, Dinamarca e Holanda ocupam os primeiros lugares, com respectivamente cerca de 30%, 27% e 26% do PNB segundo a nova classificação de gastos da OCDE. Os Estados Unidos, com 11% são o segundo país que menos tem esse tipo de gasto, superado apenas pelo Japão.

Entre a década de 1980 e meados da década de 1990, esses dispêndios crescem pouco, para menos de 23% do PNB, em média. As maiores parcelas são da Dinamarca e Suécia, com mais de 30%. Nos Estados Unidos essas despesas aproximavam-se de 14% do Produto Nacional no ano de 1995. Não

é de se estranhar que seja justamente nesse período de rápido crescimento dos gastos governamentais que cresce também o descontentamento conservador e o neoliberalismo protestando contra o governo e propagandeando a diminuição do mesmo e a adoção do Estado mínimo.

Porém, como os dados deixam claro, as aspirações neoliberais, mesmo nos países nos quais os partidos que a propuseram ficaram mais de uma década no poder, não se concretizaram. Uma das principais razões é que na superação da Crise de 1929, reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, no fornecimento de bens públicos, previdência social e transferências de renda, o Estado assumiu um papel central na economia, que não pôde, seja qual for a natureza do governo em questão – inclusive os mais comprometidos com o liberalismo econômico – abandonar.

A proteção da sociedade e a garantia de um funcionamento razoável da economia fizeram com que o Estado não pudesse ser diminuído de maneira considerável entre 1980 e 1995. Nesse último ano, os menores Estados, de Suíça, Japão e Estados Unidos, respondiam por mais de 35% do PNB.

Nesse sentido fica claro que o projeto neoliberal não era um projeto de diminuição do Estado ou de estabelecimento do Estado mínimo. “Podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto *utópico* de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto *político* de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Defenderei (...) a ideia de que o segundo desses objetivos na prática predominou” (HARVEY, 2008, pg 27).

O neoliberalismo não pretendia deixar os mercados operar livremente, ou remover a regulamentação dos mercados em geral. “Mercados nunca operam livremente. A afirmação de que eles fazem isso é parte da ideologia neoliberal. Tanto o próprio mercado e o ambiente no qual operam são

sempre criados por regulamentações governamentais e não podem existir sem elas⁶⁶ (CAMPBELL 2005, pg 189).

A margem de manobra era pequena e as importantes tarefas que os governo delegaram para si não puderam ser abandonadas. “De qualquer modo, a maioria dos governos neoliberais era obrigada a administrar e orientar suas economias, enquanto afirmava que apenas estimulava as forças de mercado. Além disso, não havia como reduzir o peso do Estado. Após catorze anos no poder, o mais ideológico dos regimes de livre mercado, a Grã-Bretanha thatcherista, na verdade taxava seus cidadãos um tanto mais pesadamente do que eles o tinham sido sob os trabalhistas” (HOBSBAWN, 2003, pg 401).

O mesmo aconteceu nos Estados Unidos, onde o governo Reagan não cortou substancialmente os gastos sociais, nem abandonou o keynesianismo. Conseguiu, na prática, reorientar os gastos públicos.

O maior dos regimes neoliberais, os EUA do presidente Reagan, embora oficialmente dedicado ao conservadorismo fiscal (isto é, orçamentos equilibrados) e ao 'monetarismo' de Milton Friedman, na verdade usou métodos keynesianos para sair da depressão de 1979-1982, entrando num déficit gigantesco e empenhando-se de modo igualmente gigantesco a aumentar seus armamentos. Assim, longe de deixar o valor do dólar inteiramente entregue à integridade monetária e ao mercado, Washington, após 1984, voltou à administração deliberada através da pressão diplomática (HOBSBAWN, 2003, pg 402).

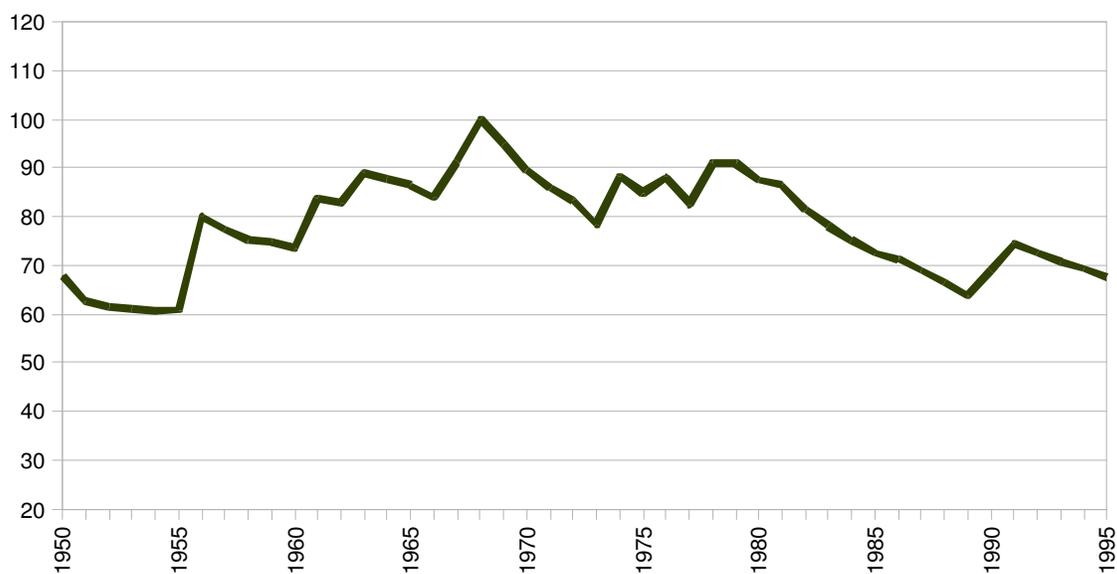
Apesar de o neoliberalismo não ter realmente diminuído a parcela do Estado no PNB, a mudança na composição dos gastos foi importante e, mais importante ainda, a desregulamentação de uma série de atividades. O Estado foi e é usado frequentemente para recuperar a margem de lucro e garantir uma distribuição de renda beneficiadora das camadas mais favorecidas. O keynesianismo não foi abandonado, como se pode comprovar pelos aumentos de gastos e diminuição dos juros que se seguem a cada piora da atividade econômica.

⁶⁶ Markets never operate freely. The assertion they do so is part of neoliberal ideology. Both markets themselves and the environments they operate in are always created by government regulations, and cannot exist without them (CAMPBELL 2005, pg 189).

Se os governos neoliberais não reduziram o papel do Estado, conseguiram recompor os gastos públicos e liberalizar a atividade econômica fortemente. Constituíram mais uma recomposição das forças do mercado favoráveis às camadas mais ricas da sociedade do que uma redução dos gastos governamentais.

Nesse sentido, realizaram ataques frontais à classe trabalhadora. O governo Reagan reprimiu a greve dos controladores de voo do PACTO⁶⁷ e o governo Thatcher reprimiu uma greve de mineiros. Nos EUA o salário mínimo federal não obteve aumentos nominais entre 1981 e 1990, perdendo grande parte do seu poder de compra conquistado entre as décadas de 1950 e de 1970. O nível real do salário mínimo federal americano em 1990 era equivalente ao padrão anterior à década de 1960.

Gráfico 13: Índice para o salário mínimo real. 1968 = 100



Fonte: Filion, 2009. Elaboração própria.

⁶⁷ Um sindicato dos controladores de voo, o *Professional Air Traffic Controllers Organization* (PACTO), que apoiara o presidente nas eleições de 1980, entra em greve, demandando aumentos salariais e de benefícios. Reagan ordenou que voltassem a trabalhar em dois dias, ou seriam demitidos. Dentro de duas semanas, 11 mil controladores de voo, mais da metade dos membros do PACTO, foram demitidos. Profissionais das forças armadas garantiram que 80% dos voos voltassem a operar normalmente.

Como consequência dessa política de ataque à classe trabalhadora, cresceu bastante a disparidade entre os níveis médios e os mais elevados de renda. Outro fator central que explica o aumento da discrepância salarial nos EUA é a eliminação do caráter progressivo da tributação americana decorrente do *Tax Reform Act*.

A distribuição da renda dos 10% mais ricos na economia americana ao longo do século XX apresenta a forma aproximada de um U, padrão que se repete na Grã-Bretanha e em outros países, mas não encontra paralelo em algumas nações, como a França. Não por acaso o gráfico que mostra o comportamento das alíquotas máxima e mínima apresentado na seção sobre as reformas tributárias possui a forma de um U invertido. A diminuição do IR individual na década de 1980 foi um dos mais importantes fatores para ampliar a renda disponível das classes de maior poder aquisitivo.

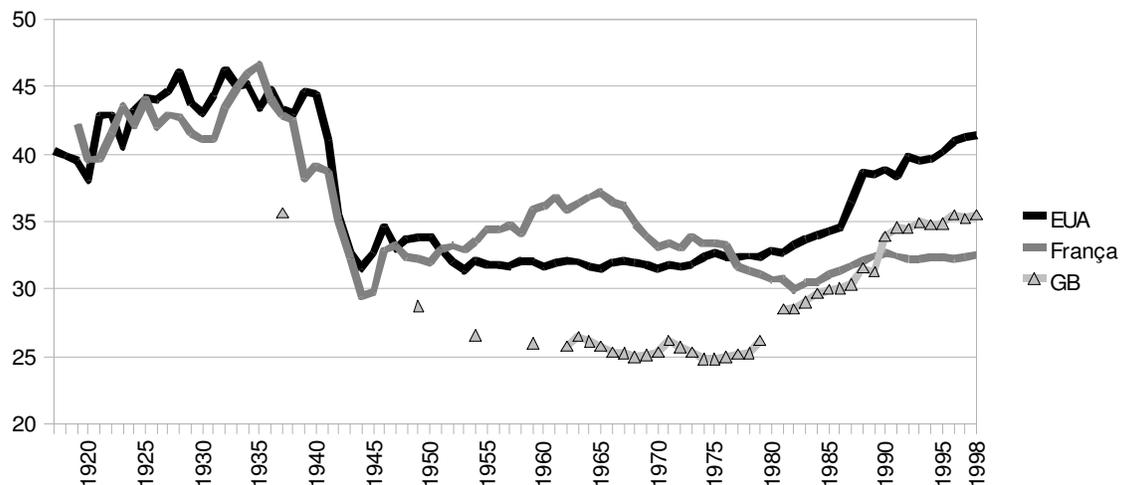
Nos Estados Unidos, até a década de 1940 do século passado, os 10% mais ricos possuíam entre 40 e 45% da renda total. Com as reformas implementadas pelo governo Roosevelt, a participação diminuiu para uma faixa bastante estável, entre 31 e 34%, do início da década de 1940 até o início dos anos 1980. No governo Reagan, a parcela da renda apropriada pelo decil mais rico da sociedade passou de cerca de 33% no ano de 1981 para quase 39% no ano de 1989 e continuaria a subir nos anos seguintes, voltando a ultrapassar a marca de 40%.

Na Grã-Bretanha essa parcela da população possuía, no período que vai da década de 1940 até o início dos anos 1980, pouco mais de 25% da renda nacional. Após a posse de Thatcher, a parte da renda do decil mais rico cresceu, ultrapassando 30% ainda em meados da década. A tendência de concentração de renda se manteve na década seguinte e essa parcela da população passou a ter mais de 35% da renda em meados dos anos 1990.

Não resta dúvida de que um dos objetivos principais dos governos neoliberais, do qual a Era Reagan é um caso exemplar, era o de restaurar o poder de classe, incluindo aí o poder econômico. Podemos analisar a recomposição da renda dos grupos mais favorecidos no caso americano como um

projeto político que se valeu da retórica de estimular o crescimento econômico através da redução de impostos e do corte de gastos públicos mas que na prática redistribuiu a carga tributária e os gastos públicos favoravelmente as camadas mais ricas.

Gráfico 14: Participação dos 10% mais ricos na renda nacional



Fonte: Atkinson e Piketty, 2007. Elaboração própria.

No ano de 1981 David Stockman deu várias entrevistas a um amigo, Willian Greider (1981), do *Washington Post*. Eles entraram em contato a respeito da publicação de um artigo do primeiro no jornal *The Washington Post*. Um liberal convicto, e cético quanto às possibilidades políticas de uma revolução neoliberal, Greider tornou-se o interlocutor de oposição favorito do diretor do OMB. Em dezembro de 1980, o jornalista propôs gravar depoimentos de Stockman acerca do andamento das políticas econômicas do governo. Tais depoimentos só poderiam ser publicados depois de aprovadas as legislações propostas (STOCKMAN, 1986, pg 80-81).

Em novembro Greider publicou um artigo sem o consentimento de Stockman na *Atlantic Magazine* com o título “A educação de David Stockman”. Nesse artigo o diretor do OMB afirma que adulterou dados dos computadores a fim de produzir estimativas mais otimistas acerca dos efeitos dos

cortes de impostos. As primeiras estimativas produziram dados de que o déficit federal de 1982 ultrapassaria a casa dos 100 bilhões de dólares. O cenário então foi alterado, passando a apresentar alto crescimento econômico, baixa inflação e menor taxa de juros. Desse modo previa-se déficits menores.

O próprio Stockman nas reuniões privadas com Greider (1981, pg 20), duvidava da capacidade das teorias *supply-side* aderirem a realidade econômica. O combate a inflação através de políticas fiscal e monetárias críveis, rompendo as expectativas inflacionárias, não estava funcionando. As próprias teorias do lado da oferta seriam mais uma nova roupagem e retórica para uma velha máxima republicana de cortar impostos para os ricos:

A parte difícil do corte de impostos *supply-side* é diminuir a taxa máxima de 70 para 50 por cento – o resto é um assunto secundário (...) O argumento original era que a alíquota máxima era muito alta e isto estava tendo o efeito mais devastador na economia. Então, o argumento geral era que, a fim de tornar isso palatável como um assunto político, você tem que diminuir todas as alíquotas. Mas eu quero dizer, Kemp-Roth sempre foi um cavalo de Troia para abaixar a taxa máxima⁶⁸ (citado por GREIDER, 1981, pg 20).

Segundo as críticas keynesianas, a política econômica tradicionalmente defendidas pelos republicanos seriam as de cortar impostos para os mais ricos e para as grandes empresas a fim de que tais políticas gerassem efeitos positivos na economia vindos de cima para baixo, “respingos”, ou no original em inglês, “*trickle-down*”. Essa é a verdade por detrás da teoria *supply-side* defendida por Reagan. É uma nova maneira de defender ideias antigas e impopulares: “É meio difícil vender 'respingos' (...) então a fórmula *supply-side* era o único modo de conseguir uma política tributária que era realmente 'respingos'. *Supply-side* é teoria de 'respingos'⁶⁹” (citado por GREIDER, 1981, pg 20-21).

O TRA é uma medida do tipo “*trickle-down*”. Segundo o próprio presidente, o corte de impostos que favorece mais a pessoas de alta renda seria a melhor forma de criar emprego e renda:

⁶⁸ "The hard part of the supply-side tax cut is dropping the top rate from 70 to 50 percent—the rest of it is a secondary matter (...) The original argument was that the top bracket was too high, and that's having the most devastating effect on the economy. Then, the general argument was that, in order to make this palatable as a political matter, you had to bring down all the brackets. But, I mean, Kemp-Roth was always a Trojan horse to bring down the top rate." (citado por GREIDER, 1981, pg 20).

⁶⁹ "It's kind of hard to sell 'trickle down' (...) so the supply-side formula was the only way to get a tax policy that was really 'trickle down.' Supply-side is 'trickle-down' theory" (citado por GREIDER, 1981, pg 20-21).

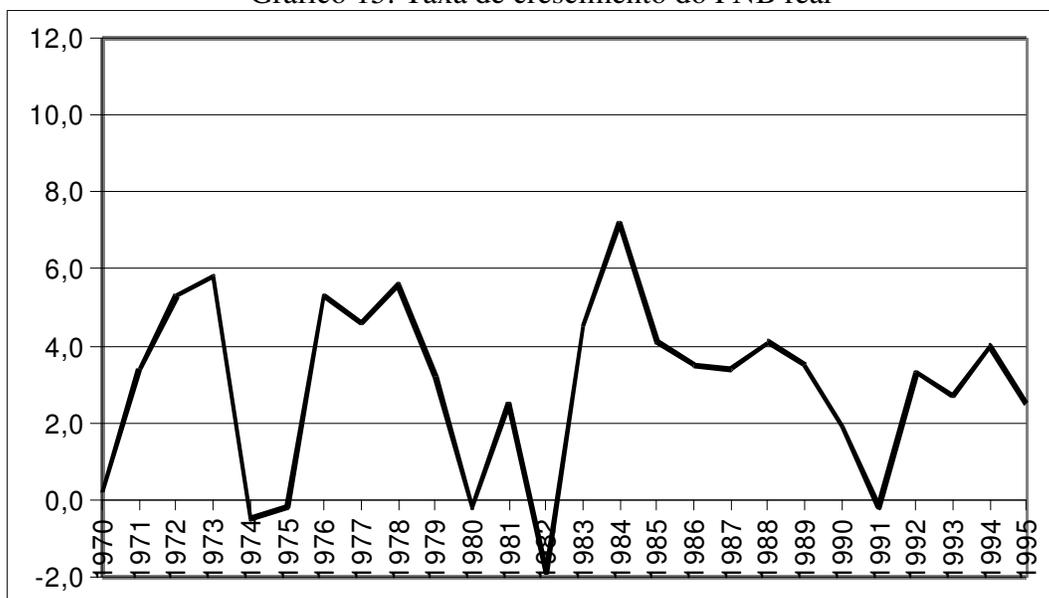
“(…) estou certo de que a lei que estou assinando hoje é não apenas uma revisão histórica da nossa legislação tributária e uma profunda vitória da justiça, é também a melhor lei anti-pobreza, a melhor medida pró-família e o melhor programa criador de empregos já saídos do Congresso dos Estados Unidos⁷⁰” (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

⁷⁰ “(…) I’m certain that the bill I’m signing today is not only an historic overhaul of our tax code and a sweeping victory for fairness, it’s also the best antipoverty bill, the best profamily measure, and the best job-creation program ever to come out of the Congress of the United States” (REAGAN, 22 de outubro de 1986).

4.6 A performance macroeconômica

Nesta parte do trabalho são analisados os resultados macroeconômicos da Era Reagan. Procura-se observar se o país foi bem sucedido nas principais metas econômicas do governo: combater a inflação e o desemprego, além de acelerar o crescimento.

Gráfico 15: Taxa de crescimento do PNB real

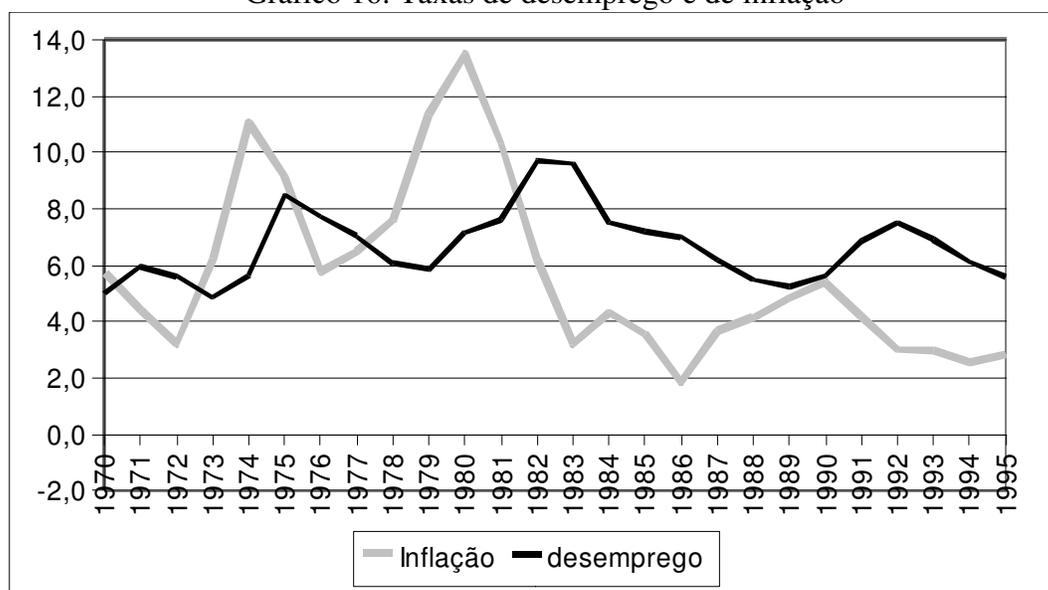


Fonte: BEA. Elaboração própria.

O desempenho econômico que antecedeu o governo Reagan foi muito ruim. Houve momentos de recessão e baixo crescimento a partir da década de 1970. Nos anos de 1970, 1974, 1975 e 1980 o PNB estagnou-se ou teve pequeno recuo. Já durante o governo Reagan, houve baixo crescimento em 1981, de 2,5%, e forte retração, de 1,9% do PNB, no ano de 1982. Os melhores anos de crescimento da década foram 1983 e 1984, com 4,5% e 7,2%. Porém, nos anos seguintes, crescimento médio, com taxas entre 3,5% e 4% ao ano.

A desocupação, que baixava no início dos anos 1970, aumentou, e no ano de 1975 atingiu o pico de 8,5%. Novamente uma recuperação tímida, atingindo um vale de 6% em 1978 e 1979. Em 1980 e 1981 já era superior a, respectivamente, 7% e 7,5%. Porém, anos piores para o emprego viriam em seguida, com as marcas de 1982 e 1983, taxas de desocupação de 9,2% e 9,3%. Esses valores altíssimos decorreram da forte recessão, queda de quase 2% do PNB, no ano de 1982.

Gráfico 16: Taxas de desemprego e de inflação



Fonte: BLS. Elaboração própria. Inflação segundo o IPC.

A inflação disparou a 11% e 9,1% nos anos de “estagflação” de 1974 e 1975. A subida de preços desacelerou-se em 1976, ano no qual a inflação foi de 5,8%. Em 1977 e 1978 houve maior elevação de preços e taxas de 6,5% e 7,6%. O pico de aumento de preços ainda estava por vir e, após o segundo choque do petróleo em 1979, atingiu 11,3%, 13,5% e 10,3% nos anos de 1979 a 1981, primeiro ano do governo Reagan.

A inflação da década de 1970 não pode ser explicada como uma inflação de demanda, já que em vários momentos de alta ocupação de capacidade produtiva a inflação foi baixa e em outros

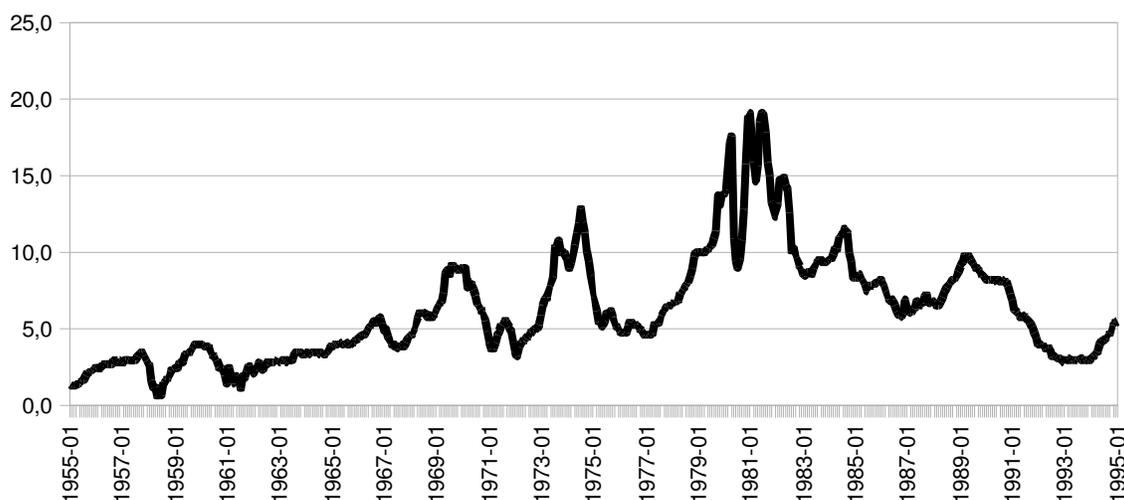
momentos de baixa utilização da capacidade houve aceleração dos aumentos de preços. As causas do surto inflacionário do período devem ser buscadas nos aumentos de custos do trabalho (inflação distributiva) e das matérias-primas (inflação de custos).

Paul Volcker, presidente do FED durante o fim do governo Carter ordenou a subida das taxas de juros ainda em 1979, jogando o país e o mundo em uma recessão nos anos seguintes. Essa política recessiva conseguiu vencer a inflação. No ano de 1982 a taxa recuou para pouco mais de 6%. E continuou a declinar. Em 1983 e 1984 foi de apenas 3,2% e 4,3%. Em 1985 foi de apenas 3,5% e no ano seguinte 1,8%. Nos últimos anos do governo Reagan a inflação voltou a ter leve aumento, sendo superior a 3,5% e 4% nos anos de 1987 e 1988.

O próximo gráfico ilustra a taxa de juros nominal dos *Federal Funds*, taxa regulada pelo FED em torno da qual gravitam os empréstimos interbancários. Observa-se que entre meados dos anos 1950 e meados da década de 1960 essa taxa sempre esteve abaixo de 5%, com valores fluando entre 1% e 4%. A partir da segunda metade da década de 1960 a taxa subiu lentamente e constantemente, até alcançar 9% em 1969. Com a desaceleração do crescimento econômico o FED voltou a baixar a taxa abaixo de 5% no início dos anos 1970.

Com o primeiro choque do petróleo a autoridade monetária aumentou a taxa dos *Federal Funds* a mais de 10%, chegando a quase 13% entre 1973 e 1974. Passado o choque a taxa caiu para cerca de 5% e 6% entre 1975 e 1977. No ano de 1978 começaria uma lenta subida dos juros que chegou a 10% no começo de 1979 e terminou o ano com quase 14%. Em 1980 atingiu mais de 17%. Depois disso oscilou e chegou a mais de 19% no início de 1981. A pesada recessão e o fim da inflação fizeram com que o FED optasse por baixar lentamente os juros ao longo dos meses de 1982. A taxa variou entre 9% e 11% entre 1983 e 1984. De 1985 até o fim do governo Reagan, no início de 1989, variou entre 6% e 9%.

Gráfico 17: Taxa de juros nominal dos Federal Funds Effective Rate



Fonte: FED. Elaboração própria.

A razão para o relativo sucesso econômico do governo Reagan não encontra-se em políticas do tipo *supply-side*. Encontra-se, isto sim, na diminuição paulatina da taxa de juros do FED sob o comando de Volcker, na estabilização dos preços internacionais das commodities e nos maciços gastos públicos.

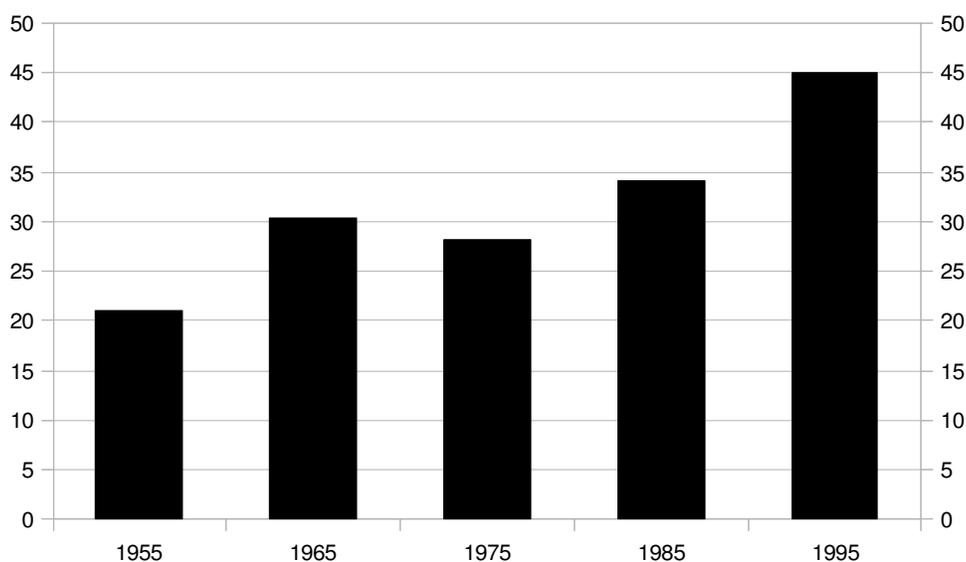
Um dos principais fatores que favoreceu o crescimento econômico foi o aumento do consumo financiado pelo crédito e não pelos salários, já que a parcela do salário no PNB declinava. O processo de endividamento das famílias americanas, que continuaria nas décadas seguintes, alimentado por bolhas financeiras, começou nos anos 1980.

A razão das dívidas hipotecárias americanas sobre o PNB, por exemplo, aumentou bastante no período. Era de apenas 28% do PNB em 1975. Dez anos depois já era de mais de 34%. No ano de 1995 atingia 45% da renda nacional, como mostrado no gráfico seguinte.

A ampliação dos gastos públicos e do endividamento familiar não foi suficiente para sustentar uma elevação robusta da demanda efetiva durante o governo Reagan. Pelo contrário, como veremos no próximo gráfico, a taxa média de crescimento do investimento privado real apresentou a

menor média na década de 1980, se comparada com as três décadas anteriores, apesar de possuir o valor mais alto da série, de quase 30% para o ano de 1984.

Gráfico 18: Dívida hipotecária como porcentagem do PNB



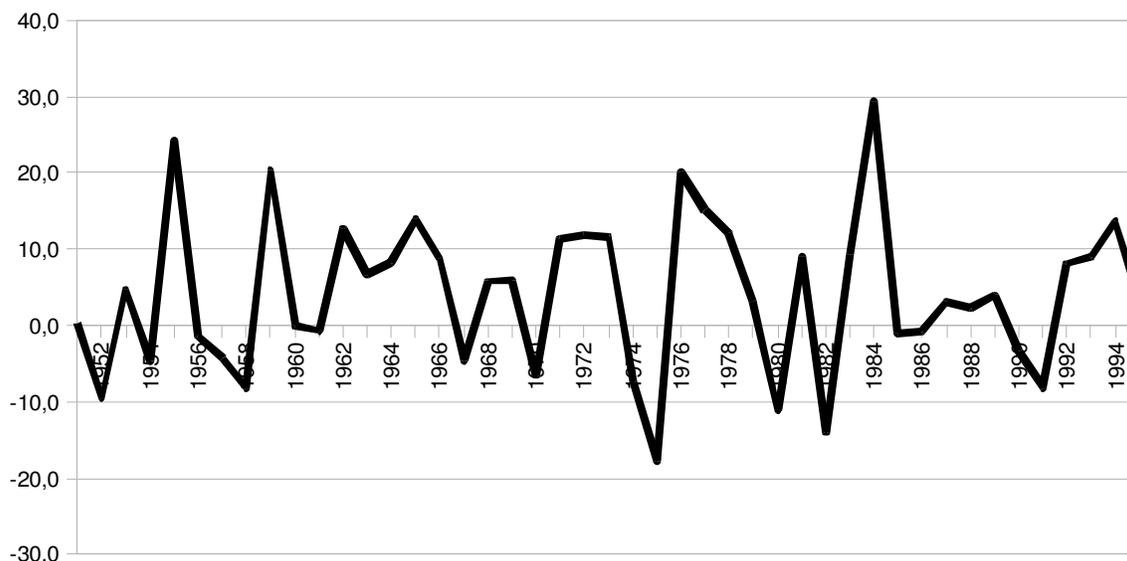
Fonte: FED. Elaboração própria.

As taxas médias de crescimento do investimento real foram de, respectivamente, 6,3%, 5,7%, 5,4% e 3,1% nas décadas de 1950 a 1980. O valor da década de 1980 foi bem abaixo do da década anterior, considerada de desempenho econômico ruim⁷¹.

O investimento real cresceu 9% em 1981, decresceu 14% em 1982, aumentou 9,3% e 29,4% em 1983 e 1984. Ficou estagnado nos dois anos seguintes, quando caiu 0,9% e 0,7% e recuperou-se timidamente nos anos de 1987 e 1988, taxas de crescimento de 3,1% e 2,4%.

⁷¹ Importante observar que mesmo com a queda da parcela dos lucros na renda na década de 1970 o crescimento médio da taxa de investimento foi superior ao dos anos 1980, no qual prevaleceu o aumento da parcela dos lucros. O investimento, como esperado, não segue a taxa de lucro momentânea da economia, mas a expectativa de aumento da demanda.

Gráfico 19: Taxa de crescimento do investimento real

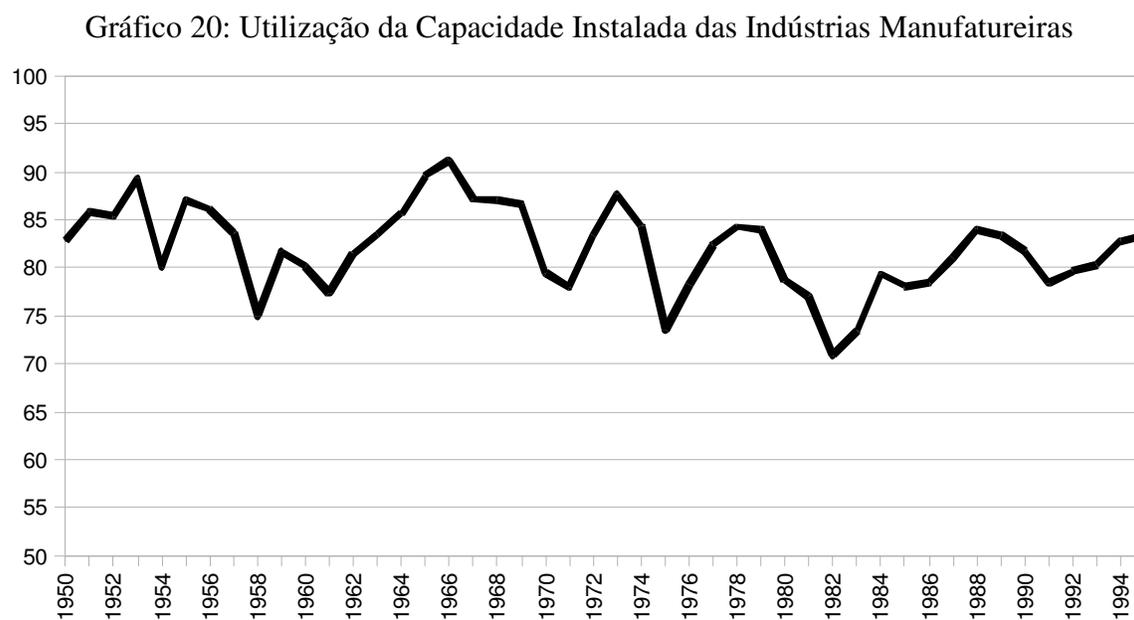


Fonte: BEA. Elaboração própria.

Mesmo com o fraco desempenho do investimento na década de 1980 a economia estadunidense operou abaixo da capacidade utilizada do setor manufatureiro em comparação com as décadas anteriores. A utilização da capacidade nas décadas de 1950 a 1980 foi de 83,7%, 85%, 81,5% e de apenas 78,4%. Chegou a ser de menos de 71% no ano de recessão de 1982 e só lentamente foi se recuperando ao longo do governo Reagan. O valor máximo de utilização da capacidade instalada do setor manufatureiro foi de 84% no último ano do governo, em 1988, índice menor que a média dos anos 1960.

Outro resultado macroeconômico expressivo foi o aumento dos déficits comerciais. O último ano superavitário foi 1975, com 1% do PNB. A partir desse ano há déficits crescentes, em torno de 0,5% a 1% do PNB entre 1977 e 1982. As exportações chegaram à marca de 10% do Produto Nacional no início da década de 1980, mas despencaram, nos anos da crise global provocada pela

moratória de países do Terceiro Mundo⁷² (esta deveu-se ao aumento de juros do FED), primeiro para 9,3% depois para 7,8% em 1982 e 1983.



Fonte: FED. Elaboração própria.

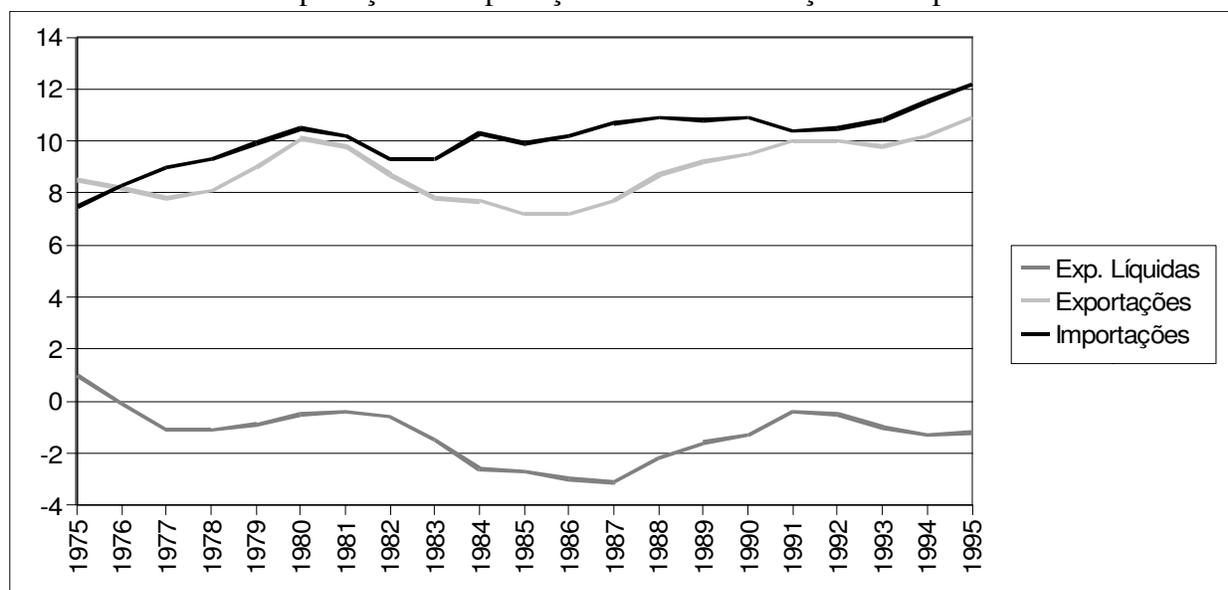
Em 1982 e 1983 o valor real das exportações decaiu, impactando negativamente a demanda agregada. No restante do governo as exportações reais voltaram a subir e a crescer mais rápido que o Produto Nacional Bruto. Oscilaram em torno de 7,5% do PNB até o ano de 1987, quando passaram a responder por maior fatia da renda. Nos anos de 1988 e 1989 foram em torno de 9%. Nesse mesmo período as importações foram superiores a 10% do PNB, chegando a quase 11%. Como resultado, as exportações líquidas foram negativas entre 2,5% e 3% nos anos de 1984 a 1987. Em 1988 reduziram-se para pouco mais de 2% e no ano seguinte foram de cerca de 1,5% do PNB.

A política de juros altos do início do mandato favoreceu a valorização do câmbio, fazendo com que as importações crescessem mais que as exportações. Quando aumentaram as pressões

⁷² A crise da dívida do Terceiro Mundo foi provocada pelo aumento, pelo FED, das taxas de juros reais.

políticas para que fossem adotadas medidas protecionistas, o governo preferiu agir “diplomaticamente” ao invés de ceder as pressões de sindicalistas e até de industriais. Assim, após um encontro com os japoneses, o Japão “voluntariamente” decidiu restringir suas exportações de automóveis. Após o acordo secreto de Plaza, em 1985, os governos japonês e alemão permitiram a valorização do Iene e do Marco, respectivamente, para aliviar os déficits americanos.

Gráfico 21: Exportações e importações de bens e serviços como parcela do PNB



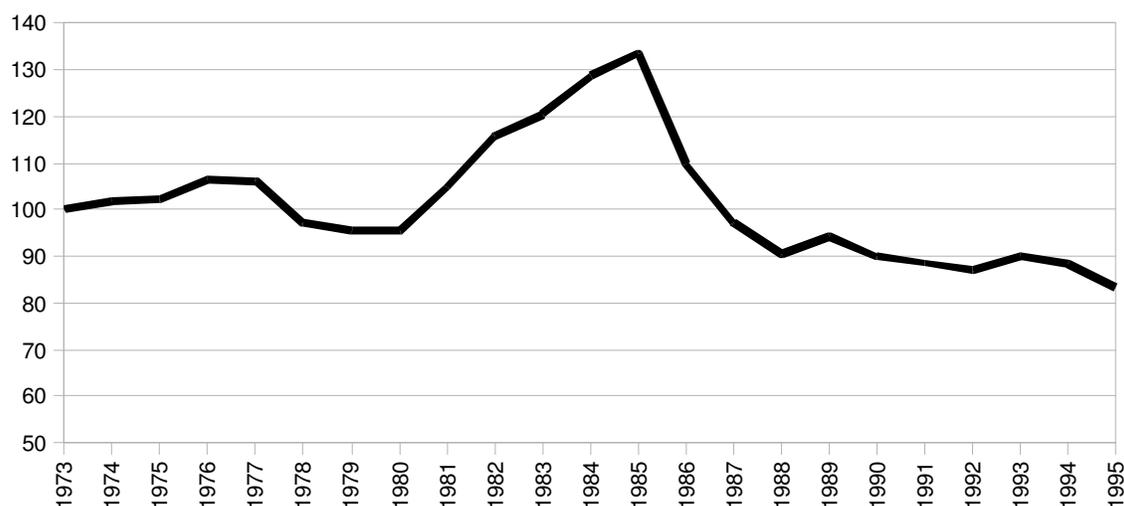
Fonte: BEA. Elaboração própria.

O gráfico a seguir ilustra o câmbio nominal do dólar em relação a uma cesta das principais moedas. Esse índice calculado pelo FED mostra que o câmbio nominal pouco variou entre 1973 e 1980. A partir daí, devido a política de juros altos, o câmbio se valorizou continuamente até o ano de 1985, valorização de quase 35% no período. Nos últimos anos do governo, a política de juros mais baixos favoreceu a desvalorização cambial.

Ronald Reagan tentou culpar as administrações passadas pelo desempenho macroeconômico ruim do início do seu mandato. Disse que herdou elevadíssimas taxas de juros e

inflação. Exaltando os feitos de seu governo, Reagan relatou que os preços da gasolina estavam menores, que o consumo e a poupança cresciam, assim como a bolsa de valores quebrava recordes. Teriam sido criados cerca de oito milhões de empregos nos 32 meses anteriores a esse discurso e quase meio milhão apenas no mês anterior.

Gráfico 22: Câmbio nominal do dólar com índice das principais moedas



Fonte: FED. Elaboração própria. Obs: valor 100 para março de 1973.

Do pesadelo das taxas de juros que, a 21,5 por cento, romperam o maior nível desde a Guerra Civil, inflação de dois dígitos assolando como um vírus incontrolável, longas filas para gasolina, e a pior carga tributária em tempo de paz da história, nós despertamos para um novo amanhecer de progresso – progresso rápido, seguro e firme que continuou por 4 anos e está continuando hoje. Inflação, que chegou a 13 por cento, não apenas foi atenuada mas ríspidamente declinou para menos de 4 por cento. A taxa de juros primária, embora ainda muito alta, declinou para seu nível mais baixo em quase 7 anos. (...) Todos nós estamos construindo uma nova América, uma América dinâmica que criou cerca de 8 milhões de empregos nos últimos 32 meses e quase 500.000 apenas mês passado⁷³ (REAGAN, 3 de agosto de 1985).

⁷³ “From the nightmare of interest rates that, at 21,5 percent, had pierced the highest level since the Civil War, double-digit inflation raging like an uncontrollable virus, long gas lines, and the worst tax burden in peacetime history, we awoke to a new dawn of progress – swift, sure, and steady progress that has continued for 4 years and is continuing today. Inflation, which has been as high as 13 percent, has not just eased but has sharply declined to less than 4 percent. The prime interest rate, while still too high, has dropped to its lowest level in almost 7 years. (...) All of us are building a new America, a dynamic America that's created nearly 8 million jobs in the last 32 months and almost 500,000 last month alone” (REAGAN, 3 de agosto de 1985).

Um dado nunca citado pelo presidente são os déficits comerciais, bastante elevados no seu governo. Mesmo com pesados déficits comerciais, não foi questionada a ideia de livre comércio, uma das mais importantes bases do neoliberalismo. O alto desemprego do período não seria mais combatido através do protecionismo e sim através da diminuição do papel do Estado.

Ao longo do governo, o presidente reiteradamente capitalizou para si o relativo sucesso econômico dos seus anos de mandato. No ano de 1987, por exemplo, citou a estatística de que 14 milhões de empregos teriam sido criados nos 59 meses anteriores, desde que a expansão econômica começou. “Um conjunto de cifras é especialmente importante: as cifras que dizem respeito a mais de 14 milhões de novos empregos que foram criados desde que a expansão econômica começou uns 59 meses atrás⁷⁴” (REAGAN, 21 de novembro de 1987).

Em um de seus últimos discursos, voltou a citar a criação de empregos como uma conquista do seu governo. Seriam cerca de 18 milhões de empregos criados nos 70 meses de crescimento da atividade, desde o início da recuperação econômica, em 1982.

“(…) o fato mais importante que 255.000 pessoas tiveram novos empregos em setembro e 18 milhões de novos empregos foram criados desde que a recuperação econômica começou em 1982. Nós falamos sobre o recorde de 70 meses de expansão econômica, mas essas cifras contam a história real que o povo pode entender⁷⁵” (REAGAN, 7 de outubro de 1988).

O mais notável do período de crescimento foi sua duração – 92 meses. Só o período que vai de fevereiro de 1961 a dezembro de 1969, totalizando 106 meses de expansão, tinha sido maior (SLOAN, 2007, pg 54).

⁷⁴ “One set of figures is especially important: the figures that concern the more than 14 million new jobs that have been created since this economic expansion began some 59 months ago” (REAGAN, 21 de novembro de 1987).

⁷⁵ “(…) the more important fact that 255,000 persons got new jobs in September and 18 million new jobs have been created since the recovery began in 1982. We've talked about the record 70 months of economic expansion, but these figures tell the real story that people can understand” (REAGAN, 7 de outubro de 1988).

Um dado nunca citado pelo presidente é o da taxa de desemprego, que declinou muito lentamente durante todo o mandato. Aproximou-se de 10% durante os anos de recessão do início do governo, foi superior à 7% entre 1984 e 1986 e só atingiu valores inferiores à 6% nos dois últimos anos de governo, quando atingiu 5,5% e 5,3%.

Em outras palavras, se observarmos a taxa de desemprego no ano de 1980, último da administração Carter, de 7,2%, veremos que Reagan só atinge um valor inferior no seu segundo mandato, no ano de 1986, tendo passado por um percentual de desocupação só inferior ao da Grande Depressão da década de 1930, nos primeiros anos de seu governo. A década de Reagan apresentou, em média, performance inferior à dos anos 1970 no que diz respeito ao nível de emprego.

A economia americana cresceu menos nos anos 1980 do que nas décadas de 1950, 1960 e 1970, taxas médias de crescimento de respectivamente 3,1%, 4,1%, 4,4% e 3,3%. Se observarmos as taxas médias de crescimento conforme o presidente em exercício, a performance do governo Reagan, 3,4%, foi praticamente idêntica a de Carter, 3,3%, ambas inferiores a de Kennedy/Johnson, 4,9%, mas superiores a de Nixon/Ford, 2,8% e de Eisenhower, 2,9%.

5 CONCLUSÃO

Em uma economia capitalista o nível de produto é determinado pelas decisões de gasto dos agentes. O gasto, por sua vez, depende de instituições que regulem os conflitos capital trabalho, capital cidadania, a concorrência intercapitalista e a inserção internacional. Essas instituições interdependentes são influenciadas pelas lutas de grupos sociais e pela influência que tais grupos exercem no Estado.

A experiência da superação da Crise dos anos 1930 e a mobilização para a Segunda Guerra Mundial trouxeram mudanças nas formas estruturais que influenciam no capitalismo americano e mundial. O Estado assumiu um papel de garantia de demanda, emprego e bem-estar (relação capital cidadania), os trabalhadores ganharam força e conseguiram ampliar seus salários e direitos trabalhistas (relação capital trabalho), os Estados Unidos assumiram a dianteira do capitalismo mundial, estabeleceram o dólar como moeda de reserva e possuíam cerca de um terço da produção manufatureira global (hegemonia mundial), possuíam o maior mercado interno – garantidor de ganhos de escala –, além de terem suas empresas espalhadas pelo mundo (concorrência intercapitalista). Os ganhos salariais, gastos do governo, superávit comercial, gastos em consumo dos capitalistas, sustentavam a demanda e estimulavam o investimento produtivo.

Ao longo dos anos 1960 e 1970 essa estrutura social de acumulação entrou em crise devido a vários fatores, dentre os quais a explosão salarial, o surgimento de déficits comerciais, choque dos preços das matérias-primas e descontentamento com o Estado (devido a Guerra do Vietnã e ao escândalo de Watergate).

No início da década de 1970 tem início a mobilização de empresários e das corporações tentando resolver essas quatro fontes de conflito (capital trabalho, capital cidadania, hegemonia internacional e concorrência intercapitalista). Os empresários e as corporações buscaram várias formas

de propagandear suas demandas e influenciar o Estado, dentre as quais procurando construir consenso através da fundação de uma instituição que defenda os direitos dos capitalistas como um todo (o *Business Roundtable*) e aumentando a participação no financiamento de campanhas eleitorais.

Ainda no governo Carter essa coalizão⁷⁶ conseguiu influenciar o aumento da taxa de juros, atraindo capitais, valorizando o câmbio e vencendo o conflito hegemônico internacional, além de ter jogado o mundo numa recessão que causou desemprego e enfraqueceu a classe trabalhadora. Mas a coalizão teve seu projeto realmente implementado pelo governo Ronald Reagan, que confrontou abertamente a classe trabalhadora no episódio da greve do PACTO, não reajustou o salário mínimo, cortou impostos para os mais ricos e redirecionou os gastos públicos favoravelmente as empresas, além de ter expandido o déficit externo. Essas medidas resolveram os conflitos capital trabalho e capital cidadania favoravelmente a classe capitalista e resolveu o conflito intercapitalista favoravelmente ao capital transnacional.

As mudanças pelas quais passou a economia americana e mundial a partir dos anos 1970 foram muito mais políticas que de ordem técnica. Vários autores já haviam notado isso. Chesnais (1999), Duménil & Levy (2004), Harvey (2008), Saad-Filho (2005), Serrano (2004), Fiori (1997), Bluestone & Harrison (2001), Bowles, Gordon e Weisskopf (1989) são alguns deles. De modo geral, concordam que o neoliberalismo favoreceu os interesses do capital financeiro e das corporações transnacionais. Uma das inovações do presente trabalho foi a de agregar elementos da política e do discurso com elementos das causas materiais das políticas econômicas da época. Também associamos na teoria do Estado elementos funcionalistas e estruturais para explicar a ação governamental, ainda assim não totalmente exaurida, já que o mesmo é relativamente autônomo em relação aos interesses econômicos.

⁷⁶ A característica mais básica do neoliberalismo é o uso sistemático do poder estatal para impor imperativos do mercado, reduzindo o poder do trabalho organizado. As principais forças políticas que apoiam esse tipo de política são a coalizão entre interesses financeiros, das indústrias líderes, comerciantes e exportadores, barões da mídia, grandes proprietários de terra, o alto escalão do serviço público e militar (SAAD-FILHO E JOHNSTON, 2005, pg 10).

Algumas das principais políticas associadas ao neoliberalismo se consagraram no governo Reagan dos Estados Unidos: desregulamentação de mercados financeiros, enfraquecimento de instituições de proteção social, enfraquecimento de sindicatos e da proteção aos trabalhadores, diminuição do governo, corte de impostos para os mais ricos, abertura comercial e financeira, abandono do pleno emprego como guia de política econômica.

A revolução de Reagan não pretendia dismantelar os programas sociais e lutar com o Congresso para a redução dos gastos estatais. Pretendia, isso sim, reorientar os gastos públicos favoravelmente a interesses do capital financeiro e militar. No seu programa de governo, o então candidato Ronald Reagan prometeu vagamente combater desperdício, fraude e corrupção, como se isso fosse suficiente para balancear o orçamento.

Cerca de metade dos gastos federais são em saúde, educação, previdência e transferência de renda e uma porção um pouco menor vai para a defesa, o pagamento de juros, para infraestrutura, ciência e tecnologia e programas agrícolas. O fato de esses dois montantes – uma parte que vai mais para os cidadãos e uma parte que vai mais para as empresas – serem próximos em termos quantitativos, não invalida nosso argumento estruturalista e instrumentalista da relação entre capitalistas e o Estado. Pelo contrário, é nosso próprio argumento. As condições mais básicas da vida na sociedade americana como saúde, educação e uma renda mínima são tão importantes quanto o funcionamento normal da economia capitalista, também responsável pelo bem-estar da população.

O presidente usava seus discursos como forma de influenciar a opinião pública e mobilizava elementos do senso comum americano para conseguir que seus projetos políticos fossem aprovados. Além disso, demonstra habilidade para usar os números a seu favor. O “grande comunicador”, quando usa dados sobre os gastos públicos, sempre fala em bilhões de dólares. A exceção é feita com os gastos de defesa, os quais sempre usa porcentagens. Já quando o assunto é geração de empregos, prefere dizer os milhões de empregos gerados ao invés de usar as elevadas taxas

de desemprego. Também se refere aos meses de crescimento ininterrupto e não às taxas de crescimento.

Outro elemento que deve ser considerado é que o “*staying the course*”, “manter o curso” tão propagado por Reagan, não pode ser considerado uma característica real do seu governo (SLOAN, 2007, pg 63). O governo soube agir pragmaticamente e rever várias posturas iniciais. No plano externo, um dos principais sucessos da presidência foi a aproximação com o governo soviético de Gorbachev, abandonando o princípio de confrontação com o “império do mal” e indo na direção da coexistência pacífica.

Apesar dos maiores sucessos do governo terem se dado nas áreas das políticas econômica e externa, os legados dessas políticas foram ruins para o governo e a sociedade nas décadas seguintes. A dívida pública explodiu, assim como o endividamento familiar. A prática de desregulamentação está fortemente associada com as diversas crises financeiras que o mundo passa desde a década de 1980. A política de confronto com a União Soviética gerou aliados que mais tarde os governos americanos se arrependeriam. É o caso de Osama bin Laden e de Saddam Hussein.

A política monetária foi relaxada, assim como a política fiscal, na qual a ideia de equilibrar o orçamento e de diminuir o tamanho do Estado foi totalmente abandonada. A ideologia do Estado mínimo permanece forte ainda nos dias de hoje, mas sua prática tem-se mostrado inexecutável historicamente.

O colapso da URSS, claro, chamou a atenção basicamente para o fracasso do comunismo soviético, ou seja, da tentativa de basear toda uma economia na propriedade universal, pelo Estado, dos meios de produção e no planejamento central que tudo abrangia, sem qualquer recurso efetivo ao mercado ou aos mecanismos de preço (...) Por outro lado, a contra-utopia oposta à soviética também se achava demonstravelmente em bancarrota: a fé teológica numa economia em que os recursos eram alocados *inteiramente* pelo mercado sem qualquer restrição, em condições de competição ilimitada, um estado de coisas que se acreditava capaz de produzir não apenas o máximo de bens e serviços, mas também o máximo de felicidade, o único tipo de sociedade que mereceria o nome de “liberdade”. Jamais existira nenhuma sociedade de puro *laissez-faire* assim (HOBSBAWN, 2003, pg 542).

A despeito da retórica utilizada no período – de diminuição do papel do Estado como forma de estímulo ao crescimento – o que de fato foi observado é a manutenção de políticas expansionistas de cunho keynesiano. Uma revolução econômica, ou melhor dizendo, contrarrevolução econômica, operou-se na esfera distributiva. O imposto de renda progressivo foi eliminado, ampliaram-se os gastos públicos de defesa e de rolagem da dívida pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, M. **Regulation y Crisis del Capitalismo**. Madrid, Siglo Veintiuno, 1979.

AGLIETTA, M. **Les transformations du capitalisme contemporain**. In: CHAVANCE, B; MAGNIN, É; MOTAMED-NEJAD, R; SAPIR, J. (dir.), *Capitalisme et socialisme en perspective. Évolution et transformation des systèmes économiques*, Paris, La Découverte, 1999.

AGLIETTA, M. **Macroeconomia financeira**. São Paulo, Loyola, 2 vol, 2004.

ATKINSON, A; PIKETTY, T. (Eds.). **Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries**. 2 vol. Oxford University Press Inc., Nova Iorque, 2007.

ASHFORD, K. **The role of corporations in the 1980 U.S. congressional elections**. *Sociological Inquiry*, 56, 1986.

BAKKER, I; GILL, S. (Eds.) **Power, Production and Social Reproduction: Human In/Security in the Global Political Economy**. New York, Palgrave Macmillan 2003.

BERG, J. **Congress and Big Business**. In: GROVER, W; PESCHEK, J. *Voices of Dissent: Critical Readings in American Politics*. Eighth Edition. Nova Iorque, Pearson, 2010.

BLUESTONE, B; HARRISON, B. **Prosperidad**, Fundo de Cultura, 2001.

BOWLES, S; GORDON, D; WEISSKOPF, T. **Business Ascendancy and Economic Impasse: A Structural Retrospective on Conservative Economics, 1979-1986**. *Journal of Economic Perspectives*, n 3, vol 1, inverno de 1989.

BOWLES, S; BOYER, R. **Labor Discipline and Aggregate Demand: A Macroeconomic Model**. *American Economics Association Papers and Proceedings*, vol 78, n 2, maio de 1988.

BOWLES, S; EDWARDS, R; ROOSEVELT. **Understanding Capitalism**. Oxford University Press, 2005.

BOYER, R. **A Teoria da Regulação: uma análise crítica**. São Paulo, Nobel, 1990.

BOYER, R; FREYSSINET, M. **Les modèles productives**. Paris, La découverte, collection Repères 2000.

BOYER, R; SOUTRI, P. (Eds.). **Mondialisation et regulations: Europe face à la singularité américaine**. Paris, La Découverte 2001.

BOYER, R; SAILLARD, Y. (Eds.). **Théorie de la régulation**. L'état des savoirs, Paris, La découverte, collection Recherches, nouvelle édition complétée, 2002a.

BOYER, R; SAILLARD, Y. **Un précis de la Régulation**. Em: BOYER, R; SAILLARD, Y. (Eds). Théorie de la régulation. L'état des savoirs, Paris, La découverte, collection Recherches, nouvelle édition complétée, 2002b.

BOYER, R. **Avant-propos à la seconde édition**. Em: BOYER, R; SAILLARD, Y. (Eds). Théorie de la régulation. L'état des savoirs, Paris, La découverte, collection Recherches, nouvelle édition complétée, 2002a.

BOYER, R. **Aux origines de la Théorie de la Régulation**. Em: BOYER, R; SAILLARD, Y. (Eds). Théorie de la régulation. L'état des savoirs, Paris, La découverte, collection Recherches, nouvelle édition complétée, 2002b.

BOYER, R. **La croissance début de siècle: De l'octet au gène**, Paris, Albin Michel, 2002c.

BOYER, R. **Théorie de la régulation, vol 1. Les fondamentaux**, Paris, La découverte, collection Repères 2004.

BOYER, R. **The rise of CEO pay and the Contemporary Social Structure of Accumulation in the United States**. In: MCDONOUGH, T; REICH, M; KOTZ, D. Contemporary Capitalism and its Crises. Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century. Nova Iorque, Cambridge University Press, 2010.

BRENNER, N; JESSOP, B; JONES, M; MACLEOD, G. (eds) **State/Space: a Reader**. Oxford and Boston, Blackwell, 2002.

BRINKLEY, D. (Ed). **The Reagan Diaries**. Harper Collins, 2007.

BRUNO, M. **Macroanálise, regulação e o método - Uma alternativa ao holismo e ao individualismo metodológicos para uma macroeconomia histórica e institucionalista**. Revista de Economia Política, Volume 25, n 4, outubro-dezembro, 2005.

BUCI-GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BURRIS, V. **Elite Policy-Planning Networks in the United States**. Research in Politics and Society, Vol. 4, 1992.

CAMPBELL, A. **The Birth of Neoliberalism in the United States: A Reorganisation of Capitalism**. In: SAAD-FILHO, A; JOHNSTON, D. (Eds), **Neoliberalism: A Critical Reader**. London, Pluto Press, 2005.

CANTO, J. **Campaign Financing**. CRS Issue Brief for Congress, 2003.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CHESNAIS, François (coord). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo, SP: Xamã, 1999.

CLAWSON, D; NEUSTADTL, A; BEARDEN, J. **The Logic of Business Unity: Corporate Contributions to the 1980 Congressional Elections**. American Sociological Review, Vol. 51, Dezembro, 1986.

CLAWSON, D; NEUSTADTL, A; WELLER, M. **Why does the air stink? Corporate power and public policy**. In: GROVER, W; PESCHEK, J. *Voices of Dissent: Critical Readings in American Politics*. Eighth Edition. Nova Iorque, Pearson, 2010.

CLÉVENOT, M. **Les difficultés à nommer le nouveau régime de croissance**. Revue de la régulation, n°3/4, segundo semestre de 2008.

COLLINS, R. M. **More: The Politics of Economic Growth in Postwar America**. New York, Oxford University Press, 2000.

COX, R. W; SCHECHTER, M. G. **The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilization**. New York, Routledge, 2002.

CUSACK, T; FUCHS, S. **Ideology, Institutions, and Public Spending**. Discussion Paper P02 – 903. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2002. Disponível em: www.wz-berlin.de.

DUMÉNIL, G; LÉVY, D. **Capital Resurgent. The Roots of the Neoliberal Revolution**. Harvard, Harvard University Press, 2004.

ELIAS, N. **Escritos & Ensaios**. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, 238p, 2006.

EHRMAN, J; FLAMM, M. W. **Debating the Reagan Presidency**. New York, Rowman & Littlefield, 2009.

EICHENGREEN, B. **A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

FERREIRA, O. **Os 45 cavaleiros húngaros: uma leitura dos Cadernos de Gramsci**. São Paulo: Hucitec, 1986.

FILLION, K. **Minimum Wage Issue Guide**. Washington, D.C., Economic Policy Institute, 2009. Disponível em: <http://www.epi.org/publications>.

FIORI, J.L. **Globalização, hegemonia e império**. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (Orgs.), *Poder e Dinheiro. Uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis, Vozes, 1997.

FIORI, J. L. **Estados, moedas e Desenvolvimento**. In: FIORI, J. L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

FIORI, J. L. **O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites.** In: FIORI, J. L. (Org.), *O poder Americano*. Petrópolis, Vozes, 2004.

FIORI, J. L. **O Poder Global e a nova geopolítica das nações.** São Paulo, Boitempo Editorial, 2007.

FIORI, J. L.; SERRANO, F; e MEDEIROS, C. A. **O mito do colapso do poder americano,** Editora Record, Rio de Janeiro, 2008.

FIORI, J. L. **O sistema inter-estatal capitalista no início do século XXI.** In: FIORI, J. L; SERRANO, F; e MEDEIROS, C. A. *O mito do colapso do poder americano*, Editora Record, Rio de Janeiro, 2008.

FRIEDEN, J; LAKE, D. (Eds.) **International political economy. Perspectives on global power and wealth.** 4ª edição, Londres, Routledge, 2000.

GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade.** São Paulo, editora WMF Martins Fontes, 3ª edição, 458p, 2009.

GILL, S. (Org.) **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais.** Rio de Janeiro, UFRJ, 2007.

GILLS, B. K; THOMPSON, W. R. (Orgs.) **Globalization and Global History.** London, Routledge, 2006.

GLYN, A; HUGES, A; LIPIETZ, A; SIGH, A. **The rise and fall of the golden age.** In: MARGLIN, Stephen; SCHOR, Juliet. *The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience.* Oxford, Clarendon Press, 1991.

GORDON, D; EDWARDS, R; REICH, M. **Long Swings and Stages of Capitalism.** In: KOTZ, D; MCDONOUGH, T; REICH, M. (eds.) *Social Structures of Accumulation: the Political Economy of Growth and Crisis.* Nova Iorque, Cambridge University Press, 1994.

GRAMSCI, A. **Americanismo e Fordismo.** In: GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*, Rio de Janeiro, ed. Civilização Brasileira, 4ª edição, 1980a.

GRAMSCI, A. **Notas de Política Internacional.** In: GRAMSCI, A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*, Rio de Janeiro, ed. Civilização Brasileira, 4ª edição, 1980b.

GREIDER, W. **The Education of David Stockman.** *The Atlantic Journal*, dezembro de 1981. Disponível em: www.theatlantic.com.

GROVER, W; PESCHEK, J. **Voices of Dissent: Critical Readings in American Politics.** Eighth Edition. Nova Iorque, Pearson, 2010.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HETZEL, R. **The Monetary Policy of the Federal Reserve: A History**. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

HIMMELSTEIN, J. **To The Right: The Transformation of American Conservatism**, Berkeley, University of California Press, 1990.

HIRSCH, J. **Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação**. Ensaio FEE, vol 19, n 1, 1998.

HIRSCH, J. **¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista**. Curitiba, Revista de Sociologia Política, n 24, junho de 2005.

Historical Tables. Budget of the United States Government. Fiscal Year 2010. **Office of Management and Budget**.

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX**. 1914-1991. São Paulo, Companhia das Letras, 2003.

HOSSEIN-ZADEH, I. **The Political Economy of US Militarism**, Palgrave, 2006.

JESSOP, B. **State theory, regulation, and autopoiesis: debates and controversies**. Capital & Class, vol 25, n 3, 2001.

JESSOP, B. **The Future of the Capitalist State**, Polity Press, Cambridge, 2002.

JESSOP, B; N. L. SUM. **Beyond the regulation approach: putting capitalist economies in their place**. Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

KALECKI, M. **Teoria da Dinâmica Econômica**. São Paulo, Abril Cultural, Os Economistas, 1983.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. Nova Iorque, Simon & Schuter Papperbacks, 912p, 1994.

KOTZ, D. **Interpreting the Social Structure of Accumulation Theory**. In: KOTZ, D; MCDONOUGH, T; REICH, M (eds.) **Social Structures of Accumulation: the Political Economy of Growth and Crisis**. Nova Iorque, Cambridge University Press, 1994a.

KOTZ, D. **The regulation theory and the social structure of accumulation approach**. In: KOTZ, D; MCDONOUGH, T; REICH, M. (eds.) **Social Structures of Accumulation: the Political Economy of Growth and Crisis**. Nova Iorque, Cambridge University Press, 1994b.

KOTZ, D; MCDONOUGH, T; REICH, M. (eds.) **Social Structures of Accumulation: the Political Economy of Growth and Crisis**. Nova Iorque, Cambridge University Press, 1994.

KOTZ, D; MCDONOUGH, T; REICH, M. **Introduction.** In: KOTZ, D; MCDONOUGH, T; REICH, M. (eds.) *Social Structures of Accumulation: the Political Economy of Growth and Crisis.* Nova Iorque, Cambridge University Press, 1994.

KOTZ, D. **Institutional Structure or Social Structure of Accumulation?** Artigo apresentado na conferência: "Growth and Crises: Social Structure of Accumulation Theory and Analysis," National University of Ireland, Galway, November 3, 2006.

KOTZ, D; MCDONOUGH, T. **Global Neoliberalism and the Contemporary Social Structure of Accumulation.** In: MCDONOUGH, T; REICH, M; KOTZ, D. *Contemporary Capitalism and its Crises. Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century.* Nova Iorque, Cambridge University Press, 2010.

KURIAN, G; CHERNOW, B. (Eds.) **Datapedia of the United States: American History in Numbers.** Lanham, Maryland: Bernan Press, 1994.

LEVITT, S. **Are PACs Trying to Influence Politicians or Voters?** *Economics and Politics*, Oxford UK, 10(1), 1998.

LINDBLOM, C. **Política e mercados:** os sistemas políticos e econômicos do mundo. Rio, Zahar, 1979.

LINDERT, P. **Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century.** Nova Iorque, Cambridge University Press, 2vol, 2004.

LIPPIT, V. **Social Structure of Accumulation Theory.** Artigo apresentado na conferência Growth and Crises: Social Structure of Accumulation Theory and Analysis, National University of Ireland, Galway, Ireland, November 2-4, 2006.

MARGLIN, Stephen; SCHOR, Juliet. **The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience.** Oxford, Clarendon Press, 1991.

MCDONOUGH, T. **Social structures of accumulation, contingent history, and stages of capitalism.** In: KOTZ, D; MCDONOUGH, T; REICH, M (eds.) *Social Structures of Accumulation: the Political Economy of Growth and Crisis.* Nova Iorque, Cambridge University Press, 1994.

MCDONOUGH, T. **Social Structures of Accumulation Theory: The State of the Art.** *Review of Radical Political Economics*, vol 40, n 2, junho de 2008.

MCDONOUGH, T; REICH, M; KOTZ, D. **Contemporary Capitalism and its Crises. Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century.** Nova Iorque, Cambridge University Press, 2010a.

MCDONOUGH, T; REICH, M; KOTZ, D. **Introduction: Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century.** In: MCDONOUGH, T; REICH, M; KOTZ, D. *Contemporary Capitalism and its Crises. Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century.* Nova Iorque, Cambridge University Press, 2010b.

- MEDEIROS, C. A., SERRANO, F. **Padrões Monetários Internacionais e Crescimento**, in FIORI, J.L. (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.
- MEDEIROS, C. A. **High Wage-Economy, Sloanism and Fordism: The American Experience During the Golden Age**. *Contributions to Political Economy*, Vol. 19, 2000.
- MEDEIROS, C. A. **O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar**. In: FIORI, J (Org) *O poder americano*. Petrópolis, Vozes, 2004.
- MILIBAND, R. **Socialismo & Ceticismo**. Bauru, SP, Edusc; São Paulo, UNESP, 295p, 2000.
- MILYO, J; PRIMO, D; GROSECLOSE, T. **Corporate PAC Campaign Contributions in Perspective**. *Business and Politics*, Vol. 2, No. 1, 2000.
- MORAES, G. **Telecomunicações e o Poder Global dos EUA**. In: FIORI, J. L. (Org.), *O poder Americano*. Petrópolis, Vozes, 2004.
- MORTON, A. D. **Unravelling Gramsci**. Pluto Press, 2007.
- MURIS, T. J. **Ronald Reagan and the Rise of Large Deficits. What Really Happened in 1981**. *The Independent Review*, v. IV, n.3, 2000.
- NARDONE, E; MCDONOUGH, T. **Global Neoliberalism and the Possibility of Transnational State Structures**. In: MCDONOUGH, T; REICH, M; KOTZ, D. *Contemporary Capitalism and its Crises. Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century*. Nova Iorque, Cambridge University Press, 2010b.
- NESS, I. (ed.) **Encyclopedia of Interest Groups and Lobbyists in the United States**. Nova Iorque, M .E. Sharpe, 2000.
- OVERBEEK, H. (ed.) **The Political Economy of European Unemployment: European Integration and the Transnationalization of the Employment Question**. London, Routledge, 2003.
- OVERBEEK, H. **'Transnational class formation and concepts of control: towards a genealogy of the Amsterdam Project in international political economy'**. *Journal of International Relations and Development*, vol 7, n 2, 2004.
- PALLEY, T. **From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics**. In: SAAD-FILHO, A; JOHNSTON, D. (Eds), **Neoliberalism: A Critical Reader**. London, Pluto Press, 2005.
- PIKETTY, T; SAEZ, E. **Income Inequality in the United States, 1913-1998**, *Quarterly Journal of Economics*, n 118, pag 1-39, 2003.
- POLANYI, K. **The Great Transformation**. New York, Farrar & Rinehart, 1944.

- REICH, M. **How Social Structures of Accumulation Decline and are Build.** In: KOTZ, D; MCDONOUGH, T; REICH, M (eds.) *Social Structures of Accumulation: the Political Economy of Growth and Crisis.* Nova Iorque, Cambridge University Press, 1994.
- SAAD-FILHO, A; JOHNSTON, D. **Introduction.** In: SAAD-FILHO, A; JOHNSTON, D. (Eds), **Neoliberalism: A Critical Reader.** London, Pluto Press, 2005.
- SABATO, L. **PACs and Parties.** In: LOTUS, M; JOHANNES, J. *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance,* edited by Margaret Lotus Nugent and John. Boulder, Colorado, Westview Press, 1990.
- SCHICK, A. **The Federal Budget: Politics, Policy, Process.** Washington, Brookings Institution, 3ª Edição, 345p, 2007.
- SERRANO, F. **Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível.** In: O poder americano. Fiori, J. L. (org), Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- SERRANO, Franklin. **A economia americana, o padrão 'dólar-flexível' e a expansão mundial nos anos 2000.** In José Luiz FIORI, Franklin SERRANO e Carlos MEDEIROS, *O mito do colapso do poder americano,* Editora Record, Rio de Janeiro, 2008.
- SLOAN, J. W. **The economic costs of Reagan mythology.** In: LONGLEY, K; MAYER, J. D; SCHALLER, M; SLOAN, J. W. *Deconstructing Reagan: conservative mythology and America's fortieth president.* New York, M. E Sharpe, 2007.
- STOCKMAN, D. **The Triumph of Politics.** Harper & Row, Nova Iorque, 1986, 422p.
- TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (Orgs.), **Poder e Dinheiro. Uma Economia Política da Globalização.** Petrópolis, Vozes, 1997.
- TAVARES, M. da Conceição & MELIN, Luis E. **Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana.** In: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (Orgs.) *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização.* Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1997.
- TAVARES, M. C. **A retomada da hegemonia norte-americana,** in: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (Orgs.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.* Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZZO, Luís Gonzaga. **A mundialização do capital e a expansão do poder americano,** in: FIORI, José Luís (Org.), *O poder americano,* Petrópolis, Vozes, 2004.
- TAX FOUNDATION. **Federal Individual Income Tax Rates History, Income Years 1913-2009.** Disponível em <http://www.taxfoundation.org/taxdata/show/151.html>.
- TEIXEIRA, A. **Estados Unidos: a 'curta macha' para a hegemonia.** In: FIORI, J. L. (Org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* Petrópolis, Vozes, 1999.

TEMPALSKY, J. **Revenue effects of major tax bills**. U.S. Department of the Treasury. OTA Working Paper 81, 2006. Disponível em <http://www.ustreas.gov/offices/tax-policy/library/ota81.pdf>.

VAN APELDOORN, B. (2002), **Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration**. Londres, Routledge, 2002.

VAN APELDOORN, B. **Transnational historical materialism: the Amsterdam International Political Economy Project**. Journal of International Relations and Development, vol 7, n 2, 2004.

VAN DER PIJL, K. **The Making of an Atlantic Ruling Class**. Londres, NLB, 1984.

VAN DER PIJL, K. **Transnational Classes and International Relations**. Londres, Routledge, 1998.

WAGNER, H. L. **Ronald Reagan**. (Great American Presidents). Philadelphia, Chelsea House Publishers, 2004.

WAND, J. **The Allocation of Campaign Contributions by Interest Groups and the Rise of Elite Polarization**. Manuscript, Stanford University, 2007.

WETHERLY, P. **Marxism and the State: an Analytical Approach**. Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2005.

WILENTZ, S. **The Age of Reagan: A History, 1974-2008**. Nova York, Harper Collins, 2008.

WOLFSON, M; KOTZ, D. **A reconceptualization of Social Structure of Accumulation Theory**. In: MCDONOUGH, T; REICH, M; KOTZ, D. Contemporary Capitalism and its Crises. Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century. Nova Iorque, Cambridge University Press, 2010.

WOOD, J. H. **A History of Macroeconomic Policy in the United States**. London, Routledge, 2009.

Arquivo público de Ronald Reagan

Referências em ordem cronológica. Todos os textos citados estão disponíveis em: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/publicpapers.html>

Inaugural Address. January, 20 1981. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Address to the Nation on the Economy. February, 5 1981. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Statement on Federal Income Tax Reductions. April 15, 1981. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Remarks and a Question-and-Answer Session With Reporters on the Air Traffic Controllers Strike. August, 3, 1981. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Remarks on Signing the Economic Recovery Tax Act of 1981 and the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, and a Question-and-Answer Session With Reporters. August 13, 1981. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Address to the Nation on the Program for Economic Recovery. September, 24 1981. [The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.](#)

Exchange With Reporters on Unemployment Rates. January 8, 1982. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Remarks to the American Lobby for the Balanced Budget Amendment. September 8, 1982. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on the Fiscal Year 1984 Budget. January 29, 1983. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Message to the Congress Transmitting the Annual Economic Report of the President. February 2, 1984. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on Deficit Reduction and Taxation. August 4, 1984. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on Economic Growth and Tax Reform. August 3, 1985. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on the Federal Budget. June 22, 1985. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on Tax Reform. May 10, 1986. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on Tax Reform. August 23, 1986. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Remarks on Signing the Tax Reform Act of 1986. October 22, 1986. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Informal Exchange With Reporters on the Stock Market Decline and the Federal Deficit. October 20, 1987. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on the Economy and Deficit Reduction. November 21, 1987. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Statement on Tax Reform. April 14, 1987. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on Economic Growth and Free and Fair Trade. June 11, 1988. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Radio Address to the Nation on the Federal Budget Deficit. December 17, 1988. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Remarks on the Nation's Economy. October 7, 1988. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.

Farewell Address to the Nation. January 11, 1989. The Public Papers of President Ronald W. Reagan. Ronald Reagan Presidential Library.