

# **A CONDIÇÃO DOS PAÍSES PERIFÉRICOS EM FASE DE CRISE SISTÊMICA DE SUPERACUMULAÇÃO: O AJUSTE FISCAL BRASILEIRO COMO EXEMPLO**

**JOÃO AUGUSTO PESSOA LEPIKSON\***

## **I Introdução**

As contradições gestadas durante a “Era de Ouro do capitalismo” deram origem à atual crise sistêmica de superacumulação. Sob pena de desvalorização do capital que não circulava e, por conseguinte, deflação do seu poder político, fez-se urgente aos Estados portadores de capital em excesso abrir novas alternativas de investimento lucrativo. Eis que entrava em cena o projeto neoliberal e, no seu bojo, os programas de ajustes fiscais permanentes.

Nem sempre, contudo, as condições necessárias para a circulação do capital estão postas tais e quais requeridas pelo capital naquele momento específico. Logo, para abrir essas alternativas de investimento, antes, é preciso a intermediação do agente político do espaço que vai receber o capital superacumulado. Cumpre, portanto, ao Estado, enquanto poder político territorializado, detentor do monopólio do uso legítimo da violência, fundar e garantir essas condições.

Nessa discussão, é preciso manter em mente que os Estados estão inseridos em um sistema mundial de relações marcado por grande assimetria de poder. Assim, a despeito da proclamação soberania em seus territórios, em função de sua posição na hierarquia de poder, o direcionamento das políticas estatais ficam mais ou menos permeáveis a ingerências externas.

Em fase de crise sistêmica de superacumulação, quando há mais capital do que possibilidades de investimento lucrativo nos territórios centrais,

---

\* Graduado em Economia e mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente, trabalha como analista de planejamento na Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa). Email: <japleplikson@yahoo.com.br>.

os Estados periféricos, porque estão em posição de fraqueza relativa no sistema, são impelidos a ajustar seus territórios para receber “adequadamente” o capital redundante dos países centrais. Em geral, para os periféricos, historicamente, “receber adequadamente” tem significado apresentar vantagens de custo para abrigar atividades produtivas que decaíram na escala de agregação de valor na cadeia de mercadorias, ou seja, atividades “maduras” (em oposição a “inovação”) sujeitas a uma competição deletéria. Com custos mais baixos, as taxas de lucro são, em alguma medida, recompostas.

Além de preparar a redução dos custos, sobretudo mediante políticas liberalizantes, o projeto neoliberal buscou desalojar os Estados de posições potencialmente lucrativas nas economias de seus países para que o capital as ocupasse e as tornasse alternativas privilegiadas para extração de lucro privado. Isso tem sido feito por meio de espoliações diretas, como apresenta David Harvey (2005; 2008). Os programas permanentes de ajustes fiscais praticados pelos países periféricos cumprem esse papel.

Mais do que uma sugestão de “boa política”, portanto, os ajustes materializam a ingerência externa em favor dos interesses do capital superacumulado. No bojo desses programas, ocorreram, por exemplo, as privatizações de empresas, mercantilização de serviços essenciais, a financeirização das dívidas públicas, flexibilização das leis trabalhistas e focalização (em oposição à universalização) das políticas sociais. O caso brasileiro é tardio, mas exemplar.

Este artigo se propõe, justamente, a contextualizar o ajuste fiscal brasileiro e, como uma parte desse todo, dos gastos sociais nesse contexto sistêmico. Busca evidenciar que o ajuste fiscal representou nada mais do que a materialização da parte que cabe a um Estado periférico em fase de crise sistêmica de superacumulação do capital.

Para cumprir o proposto, depois desta introdução, são expostas, resumidamente, a lógica da acumulação e as características conjunturais da atual crise sistêmica do capitalismo. Em seguida, argumenta-se que o projeto neoliberal, além de uma reação do bloco de poder dominante à ascensão dos movimentos sociais, dá forma à estratégia dos países centrais em busca de alternativas para alocar o seu capital redundante. A última parte antes da conclusão mostra como a relação orgânica do Estado brasileiro com o sistema-mundo capitalista, condicionada por sua posição na hierarquia de poder, determinou o redirecionamento do orçamento público em

favor dos gastos financeiros e, pois, condicionou a mudança do perfil das políticas sociais.

Por fim, à guisa de conclusão, o artigo evidencia a lógica perversa do projeto neoliberal, mostrando que as políticas sociais focalizadas buscam não solucionar o problema da pobreza, mas, apenas, apresentar paliativos para as contradições que são, inclusive, agravadas pelo próprio modelo de ajuste fiscal adotado. Em suma, conclui-se que o Brasil cumpre, exemplarmente, a função de país periférico em momento de crise sistêmica de superacumulação.

## **2 A lógica e a prática hodierna dos ciclos de acumulação do capital**

A acumulação do capital, condição necessária para a sobrevivência do sistema capitalista, move-se em contradições, o que significa que o sucesso da acumulação em um período, inexoravelmente, conduz o sistema para uma crise de acumulação. Contudo, a despeito dessa tendência inerente à crise, o capitalismo sobrevive graças aos ajustes espaciais (Harvey, 2005; 2006). Essas três fases, crescimento, crise e ajustes espaciais, apresentam-se, portanto, como momentos organicamente ligados dos ciclos de acumulação capitalista (Lepikson, 2010).

Hodiernamente, esses momentos estão representados pelo rápido crescimento do pós-guerra, pela crise de superacumulação concentrada no setor manufatureiro dos países mais ricos, sobretudo Estados Unidos, Alemanha e Japão e pelo projeto neoliberal como estratégia dos países centrais de promoção de ajustes.

### *2.1 A dialética dos ciclos de acumulação do capital*

A continuidade do processo de acumulação é condição necessária para a preservação do sistema capitalista. O próprio agente capitalista e, pois, o capitalismo, só se reconhecem enquanto tais no processo interminável de acumulação. Para Marx (2009, p. 690),

[. . .] o capitalista é respeitável apenas quando personifica o capital. Nessa função, partilha com o entesourador a paixão da riqueza pela riqueza. Mas o que neste é mania individual, é naquele uma resultante do mecanismo social. O capitalista é apenas uma das forças propuloras do mecanismo social. Além disso, o desenvolvimento da produção

capitalista torna necessária a elevação contínua do capital empregado num empreendimento industrial, e a concorrência impõe a cada capitalista as leis imanentes do modo capitalista de produção como leis coercitivas externas. Compele-o a expandir continuamente seu capital, para conservá-lo, e só pode expandi-lo por meio da acumulação progressiva.

A circulação do capital, contudo, move-se em contradições. A lógica interna da acumulação produz, ativamente, barreiras para o seu próprio desenvolvimento, o que torna as crises endógenas ao modo capitalista de produção.

Para se reproduzir, o capital precisa, continuamente, percorrer e reiniciar um circuito composto por uma sucessão de etapas integradas: a produção propriamente dita, a troca, a distribuição e o consumo. Porque estão logicamente unidas em uma única totalidade, se, por qualquer motivo, qualquer dessas etapas ficar impossibilitada, a acumulação também o estará e, por conseguinte, o sistema entrará em crise.

Para sustentar o crescimento da produção, é preciso que haja excedente de trabalhadores “livres” dos meios de produção e livres para vender sua força de trabalho. É preciso que meios de produção adequados estejam disponíveis e que o mercado consumidor se amplie em compasso com o aumento da produção. Parte do valor realizado na venda das mercadorias, algo maior do que o investido na compra dos meios de produção e da força de trabalho do ciclo anterior, deve necessariamente reiniciar o processo comprando mais força de trabalho e mais máquinas e equipamentos no intuito de aumentar a produção. Assim, e só assim, a acumulação acontece em escala ampliada.

Caso falte alguma dessas condições, em algum momento, esse circuito será interrompido e o valor do capital investido não se realizará ou não retornará ao circuito, ficando sujeito a desvalorização. Para Marx (2008, p. 745), porque são dialeticamente integradas, independente da fase em que ocorre, o rompimento da circulação é sempre decorrente da mesma “lei geral da acumulação do capital”, é manifestação do mesmo problema básico da superacumulação.

Nas palavras de Harvey (2006, p. 46),

No sistema capitalista, as muitas manifestações da crise — o desemprego e subemprego crônicos, o excedente de capital e a falta de opor-

tunidades de investimentos, as taxas decrescentes de lucro, a falta de demanda efetiva no mercado e assim por diante — remontam à tendência básica da acumulação excedente, à tendência de superacumulação.

A superacumulação é caracterizada pela existência de mais capital do que as possibilidades de investimento lucrativo. Se há mais capital do que há oportunidades de reinvestimento lucrativo, significa que em período anterior, impelidos pelas “leis coercitivas externas”, os capitalistas investiram mais do que suportavam as condições postas (e consumiram “improdutivamente” pouco). De outro modo, se tivessem investido menos e consumido mais, em lugar da reprodução expandida, ter-se-ia a reprodução simples do capital, o que é logicamente incompatível com o modo capitalista de produção.

Não obstante os capitalistas esforcem-se para ter sempre à disposição as condições necessárias à reprodução do capital, não conseguem fazê-lo indefinidamente porque, como já dito, o próprio processo da acumulação traz em si contradições que as desgastam. De uma ou outra forma, em uma ou outra etapa, essas contradições fazem surgir obstáculos que impedem a continuidade da circulação e, pois, a reprodução expandida do capital. Ou seja, a lógica interna da acumulação capitalista, ativamente, produz barreiras para o seu próprio desenvolvimento.

Apesar dessa tendência à crise ter-se materializado diversas vezes, ao longo da história, o capitalismo conseguiu sobreviver. Para Harvey (2006, p. 48), os ajustes espaciais são responsáveis pela renovação das condições suficientes para a circulação do capital. Isso ocorre por meio da “intensificação da atividade social” (penetração em novas esferas e atividade e/ou criação de novos desejos e novas necessidades, além da ampliação da oferta de mão de obra) ou por meio de “expansões geográficas” (construção das condições físicas e sociais à capitalista em novo território).

É preciso manter em mente que as expansões geográficas, apesar de serem realizadas em territórios com poderes políticos “soberanos”, obedecem a critérios definidos em um contexto de grande assimetria de poder no sistema mundial. Isso torna as soberanias dos Estados, em função da sua posição, mais ou menos vulneráveis às ingerências externas.

Os Estados periféricos, preparando vantagens de custo para receberem as atividades produtivas sujeitas à competição deletéria nos países centrais, ou seja, atividades que decaíram na escala de agregação de valor na cadeia de mercadorias, colaboram para descomprimir os sistemas econô-

micos dos países centrais. Exemplo disso foi a industrialização da periferia do sistema ou, como prefere chamar Arrighi (1997), periferização da atividade industrial.

Assim, por meio dos poderes políticos dos Estados, ou melhor, pela diferença de poder, é estabelecida uma determinada divisão internacional do trabalho que consubstancia um padrão geográfico de trocas desiguais em favor dos Estados centrais, que, por isso, permanecem centrais. A partir da fusão das lógicas territorial (política) e econômica do poder, o que caracteriza as práticas imperialistas (Harvey, 2005, p. 36), fica estabelecida a estratificação da hierarquia do sistema capitalista.

A relação dialética que liga o crescimento à crise e esta aos ajustes espaciais determina, portanto, que o capitalismo seja, geograficamente, expansível e, hierarquicamente, estratificado. Percebe-se, portanto, que, em nível sistêmico, os territórios periféricos cumprem o papel de válvulas de escape para o capital superacumulado dos países centrais.

### *2.2A “Era de Ouro”, a crise sistêmica de superacumulação e o projeto neoliberal*

O ciclo sistêmico estadunidense de acumulação (Arrighi, 1996) percorreu todos os momentos previstos em teoria: acumulação, crise e ajustes espaciais. O sucesso da acumulação ocorreu no pós-guerra, conduziu o sistema para a atual crise estrutural de acumulação (Brenner, 2002) e os ajustes espaciais/estruturais ocorrem sob o signo do neoliberalismo (Harvey, 2005; 2008).

O primeiro momento, o rápido crescimento econômico, deu-se no contexto da política de afirmação da hegemonia estadunidense (Arrighi, 1996; 2008). Como parte integrante da política de combate ao comunismo, que aparecia como ameaça à sua hegemonia, os EUA estimularam a reprodução de sua estrutura produtiva em determinados países, sobretudo na Alemanha e Japão.

Nessa corrida cooperativa para alcançar o padrão produtivo do país líder, houve reinvestimento de grande parte dos lucros em capital fixo, sobretudo no setor manufatureiro. Tão bem-sucedido foi esse processo, como indicam as taxas de crescimento econômico do período, que logo aqueles países alcançaram o padrão estadunidense. Percebeu-se, então, haver excesso de capital investido sob a forma de capacidade produtiva. Sendo assim, os lucros não mais retornavam à circulação e eram mantidos na forma dinheiro (Brenner, 2003).

Logicamente, capital que não circula fica sujeito a desvalorização. Mercadoria que não é vendida não realiza seu valor e se desgasta com o tempo, dinheiro parado é corroído pela inflação, capacidade produtiva que não transmite seu valor para a mercadoria se deprecia.

O sucesso da acumulação da “Era de Ouro” (Hobsbawm, 1995) havia erguido suas próprias barreiras, as contradições inerentes à circulação do capital haviam convergido para mais uma crise estrutural, o segundo momento do ciclo. Estavam, pois, dados os fundamentos para que a competição passasse a ocupar o espaço da cooperação que predominava anteriormente (Arrighi, 2008). Isso ficou patente no final da década de 1960 com a queda das taxas de lucro e conseqüente recuo dos investimentos e, portanto, das taxas de crescimento econômico (Brenner, 2003).

Sob o risco da desvalorização desse capital fixo que não encontrava formas de transmitir seu valor para a produção e do capital em sua forma dinheiro que não era reinvestido, fazia-se necessário abrir novas possibilidades de investimento. Eis que entrava em cena o projeto neoliberal, o terceiro momento do ciclo.

Expostos às crises internacionais, as materializações conjunturais da crise estrutural de superacumulação, sob pena de deixar o país sucumbir às crises financeiras criadas pelo próprio capital especulativo, sob risco de colapso dos seus balanços de pagamento, pouco podiam fazer, a não ser aceitar os ditames dos organismos multilaterais, sobretudo do FMI. Nesse contexto, em detrimento dos interesses (e necessidades) da classe que vive do trabalho, ressalte-se, menos apta a resistir às investidas do capital do que nos países nucleares, os Estados periféricos acataram o neoliberalismo como modelo de desenvolvimento.

O projeto neoliberal preconizava a recomposição da taxa de lucro do capital, rebaixando seus custos através de políticas liberalizantes e desalojando o Estado de estruturas econômicas potencialmente lucrativas. Deu-se o que Harvey chamou de “acumulação por espoliação” e que Naomi Klein (2009) incorpora ao seu conceito de “capitalismo do desastre” que, além da despossessão forçada, inclui até o uso de desastres naturais como oportunidades para a implantação de atividades capitalistas.

Nas palavras de Harvey (2005, p. 114), “o que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos, incluindo a força de trabalho, a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital superacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo”.

Nesses termos, os capitalistas percebiam que “o pecado original do simples roubo, que possibilitara a acumulação original do capital, tinha eventualmente que se repetir para que o motor da acumulação não morresse de repente” (Arendt, apud Harvey, 2005, p. 148).

Reforçando o processo contido na reestruturação produtiva, essa preparação do território traz consigo um corolário de fragmentação da classe trabalhadora, que, assim, perde capacidade reivindicatória.

Em verdade, como sugere Elaine Behring (2002), as políticas sociais são parte integrante da gestão anticrise que cabe ao Estado capitalista. Em momento de crescimento sistêmico, as políticas sociais são usadas para ampliar a demanda efetiva e, logo, a realização dos lucros do capital e, em fase depressiva, recuam para permitir a redução dos custos vinculados à contratação da força de trabalho recompondo as taxas de lucro.

Como esclarece István Mészáros (2009, p. 105),

Desse modo, ao longo de sua evolução, nas últimas três décadas, o capital teve de pôr de lado as “concessões” do Estado de bem-estar social, anteriormente concedidas aos trabalhadores. É preciso notar que não precisou pagar absolutamente nada na época que o Estado de bem-estar social começou a existir, já que as alegadas “concessões” faziam parte das dinâmicas da expansão do capital despreocupada e altamente lucrativa do pós-guerra. O insensível espírito do neoliberalismo redefiniu a orientação estratégica da ordem instituída, colocando em prática políticas cada vez mais exploradoras e repressivas, ditadas pela grosseira rotação autoritária do capital e por sua cínica justificação ideológica.

A década de 1970 marca a inflexão de uma fase de prosperidade sistêmica para uma fase de depressão. Desde então, o capital, impondo a flexibilização de leis trabalhistas, busca transferir a pressão competitiva para os trabalhadores, especialmente dos países periféricos, que passam por um processo de fragilização e perda de capacidade reivindicatória.

O fato é que no Brasil, assim como em outros países periféricos, em função da reestruturação produtiva e das políticas econômica e, subsidiariamente, das políticas sociais adotadas, houve, efetivamente, uma mudança no perfil e na composição da classe trabalhadora. Segundo Luiz Filgueiras & Reinaldo Gonçalves (2007, p. 185), “diminuiu o peso rela-



tivo dos assalariados e dos trabalhadores industriais e cresceu a informalidade, com maior fragmentação da classe trabalhadora, com menor identidade entre seus segmentos, com menor capacidade política de pressão e negociação”.

Nesse contexto, os poderes políticos dos países periféricos encontraram menor resistência interna para implantar o projeto neoliberal.

Enfim, como resposta à queda tendencial da taxa de lucro, “os anos 80 são marcados por uma ofensiva revolução tecnológica na produção [. . .], pela globalização da economia e pelo ajuste neoliberal” (Behring, 2002, p. 178), com graves consequências para a classe trabalhadora.

Em essência, a ofensiva neoliberal, além de desalojar o Estado da produção econômica, pauta-se no afastamento dos obstáculos legais e políticos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro. É justamente essa a parte que cabe aos países periféricos na proposição de remédios para a crise sistêmica de superacumulação. Apesar de certo atraso temporal em relação aos seus vizinhos latino-americanos, como discutido a seguir, é justamente isso o que tem feito o Estado brasileiro, desde que adotou o projeto neoliberal com modelo de desenvolvimento. Evidentemente, a dinâmica recente das políticas sociais, como parte integrante das políticas públicas, ajuda a pintar esse quadro.

### **3 A implantação do projeto neoliberal e a nova função do orçamento público brasileiro**

Enquanto as políticas de proteção social eram perseguidas como supostas causadoras da baixa taxa de lucro das empresas nos países nucleares, no Brasil, a Constituição promulgada em 1988, punha no papel direitos de cidadania amplos e permanentes. Essa aparente contradição devia-se “de um lado, à dificuldade de soldar os interesses das diversas frações do capital até então presentes no moribundo modelo de substituição de importações e, de outro, à intensiva atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 1980” (Filgueiras & Gonçalves, 2007).

Atemorizadas com a possibilidade de ascensão ao poder de um partido político de massa, o Partido dos Trabalhadores (PT), e pela representatividade dos movimentos sociais, especialmente o MST e a CUT, pressionados pelo grande capital internacional e por seus representantes políticos, essas frações conjugaram interesses, com apoio da grande mídia, em torno da eleição de Fernando Collor de Melo e do projeto neoliberal.

Esse processo acelerou a desestruturação dos movimentos sociais trabalhistas que passaram a adotar estratégias defensivas. Prova disso é o transformismo<sup>2</sup> do PT e as práticas corporativistas adotadas pelos sindicatos. Enfim, a abertura econômica irresponsável e as privatizações, inclusive de setores estratégicos, trouxeram consigo perda de capacidade de resistência dos trabalhadores brasileiros. Restou facilitada a implantação das medidas liberalizantes constituintes do projeto neoliberal.

A partir dessa posição de fraqueza dos trabalhadores, novamente com o suporte da grande mídia, não foi difícil construir uma imagem de inevitabilidade, conveniência e mesmo de interesse nacional para o projeto neoliberal. Diziam, caricatamente, que substituir as “carroças” brasileiras por carros importados modernos era o único caminho para a modernização da economia nacional. Enfim, propagava-se, aos quatro ventos, que para modernizar a economia brasileira era necessário abri-la para a concorrência dos produtos e o capital estrangeiro (sobretudo por meio das privatizações) que, àquela época, não mais encontrava alternativas de investimento lucrativo nos seus próprios territórios.

O ajuste neoliberal, em um primeiro momento, foi caracterizado por uma rápida abertura da economia e privatização do patrimônio público, o que precipitou um verdadeiro desmonte do parque produtivo nacional (Singer, 1999; Antunes, 2005).

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, junto com a política de privatizações e a abertura econômica iniciadas no governo Collor, manteve uma âncora cambial com paridade em relação ao dólar estadunidense por demasiado tempo. Em nome da estabilização monetária, essa política trouxe consigo perda de competitividade, e, conseqüentemente, aumento do desemprego (Netto, 1999)

Com a quebra da âncora cambial, em 1999, o segundo governo FHC acatou acordo imposto pelo FMI adotando uma política econômica baseada em um tripé que, desde então, impera quase sem questionamentos, a saber: meta de inflação, superávit primário e câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais.

---

<sup>2</sup> Conceito utilizado por Gramsci em sua análise do período da história italiana conhecido como o *Risorgimento*. Denomina o fenômeno de assimilação e implementação por parte de indivíduos (transformismo molecular) e/ou agrupamentos políticos inteiros (transformismo de grupos), do ideário político-ideológico dos seus adversários ou inimigos políticos. (Filgueiras & Gonçalves, 2007, p. 182).

Não surpreendentemente, há um evidente alinhamento dessa política com as necessidades do capital: a meta de inflação afiança o ganho real dos investimentos financeiros, o superávit primário garante o pagamento e o câmbio flutuante, com livre mobilidade de capitais, libera a especulação cambial e realização dos lucros financeiros aos investidores internacionais.

Apesar de muitos estudos indicarem que a origem da inflação brasileira não era de demanda, o instrumento básico utilizado para o seu controle foi a manutenção de altas taxas de juros. Ressalte-se que as taxas brasileiras foram, por longo período, as maiores taxas de juros reais do mundo. Como essa taxa é diretamente proporcional aos juros pagos, o reflexo direto foi uma explosão do estoque da dívida pública.

Em verdade, os gastos antes direcionados aos investimentos públicos e prestação de serviços passaram a ser tratados como variáveis de ajuste da política econômica. Desde a adoção do tripé neoliberal, os gastos são contingenciados até que esteja garantido o cumprimento da meta de superávit para pagamento dos encargos da dívida pública. O orçamento público brasileiro, em lugar de promotor do crescimento e garantidor dos direitos de cidadania para sua população, tornou-se fonte segura de lucros para o capital financeiro.

A intencionalidade desse processo é óbvia e fica patente seu alinhamento com momento de superacumulação de capital: além de garantir os lucros do capital financeiro investido na dívida pública, precariza-se e, logo, mercantiliza-se serviços passíveis de serem explorados pelo capital privado.

Por tudo isso é que faz parte do receituário neoliberal desmontar a ideia do uso do orçamento público em uma perspectiva de longo prazo, ou seja, é objetivo desqualificar a possibilidade de utilização da dívida pública como desencadeadora de um processo virtuoso de crescimento em favor de seu uso como mais um meio para reprodução ampliada do capital financeiro.

Essa política de ajuste fiscal recessivo, em um país carente de investimentos e com grande parcela da população empobrecida dependente dos serviços públicos, como o é caso brasileiro, inevitavelmente, traz um corolário de desajuste social.

Em verdade, o discurso da escassez dos recursos públicos, que determina o corte de gastos, é falacioso. O que há de fato, e que o discurso neoliberal tenta encobrir, é uma disputa pela destinação do orçamento em

um contexto de grande assimetria de forças: os trabalhadores enfraquecidos, a fração produtiva nacional do capital enfraquecida pela da abertura econômica irresponsável, o capital financeirizado<sup>3</sup> fortalecido e capital financeiro propriamente dito em posição de supremacia.

A verdade é que o Estado brasileiro inaugurou mais uma alternativa para o capital superacumulado reproduzir-se no setor real da economia via seu programa de privatizações e mercantilização de serviços públicos e, na esfera financeira, mantendo elevadíssimas taxas de juros com a garantia do pagamento dos encargos. Em lugar da saúde pública universal, precarizada em função dos corte de gastos públicos, entram os planos de saúde privado; em lugar da educação pública sucutada pela falta de investimento, entram as instituições privadas de ensino; em lugar da previdência pública ideologicamente (e contabilmente) combatida, os fundos de pensão; em lugar da segurança pública posta em ineficiência e agravada pelo desajuste social, as empresas privadas de segurança; em lugar dos servidores públicos, as empresas de terceirização; em lugar de empresas estatais, empresas privadas estrangeiras.

Talvez, a parte mais perversa dessa história tenha sido inculcar na população brasileira, mesmo na parcela mais prejudicada pelo modelo, a imagem da inexorabilidade de tais medidas, a ideia de que os gastos públicos são, intrinsecamente, lesivos à sociedade e, sobretudo, pois inclusivo, que a política econômica deve ser mais técnica, supostamente neutra, do que propriamente política. Essa suposta tecnicidade afasta do centro do debate a inerente disputa de interesses na formulação de políticas públicas e despolitiza o conflito distributivo. Se é neutra, não cabe questionamento. Sem resistência, os interesses do capital subjagam os interesses e necessidades da classe que vive do trabalho.

#### **4 A relação orgânica entre o ajuste fiscal, a focalização das políticas sociais brasileiras e a crise sistêmica de superacumulação**

Mesmo sem uma qualidade suficiente nos serviços prestados, as políticas universais de Estado contidas na Constituição brasileira imobilizam um grande volume de recursos e ocupam áreas de especial interesse do capital. O ajuste fiscal permanente, preconizado pela ideologia neoliberal

---

<sup>3</sup> Capital de origem não financeira, mas que obtém parte considerável de seus lucros em investimentos financeiros.

como indicador mais fiel da saúde econômica de um país, é, por isso, acompanhado de uma maciça campanha ideológica de desqualificação dos gastos públicos.

Integrando esse ajuste, como forma de flexibilizar o orçamento, as políticas sociais assistencialistas focalizadas de governo vão, progressivamente, ocupando o espaço das políticas universais de Estado e os investimentos em capital fixo são levados a nível insuficiente até mesmo para recompor sua depreciação.

Além de proporcionar uma evidente precarização dos serviços públicos, o risco inerente a essa substituição é tornar os gastos sociais vulneráveis a decisões particulares de governos que, como mostra a história recente, em países, subordinadamente, inseridos no sistema-mundo capitalista, respondem às condições e interesses conjunturais (e estruturais) do grande capital (Arrighi, 1996).

Para conferir maior flexibilidade aos gastos públicos, mesmo receitas vinculadas a gastos específicos, são, em parte, desviadas. Exemplo disso é a possibilidade dada pela DRU (Desvinculação da Receita da União) de que 20% da receita tributária da União seja “livremente” alocada. Explicam-se as aspas em “livremente”: a discricionariedade de gastos permitida pela DRU deve ser entendida com ressalvas já que há uma “política de Estado” de obtenção de superávits primários. Ou seja, a discricionariedade permitida pela DRU é falaciosa posto que é, antes, condicionada pelo alcance da meta de superávit primário.

Para efeito de ilustração, segundo levantamento da Unafisco (apud Filgueiras & Gonçalves, 2007, p. 159), 18% de toda a arrecadação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), entre 1997 e 2006, foi desviada para o pagamento de encargos da dívida pública.

De forma mais geral, calcula-se que, em 2004, a carga tributária social do governo federal (impostos e contribuições vinculados ao gasto social) tenha representado 15,9% do PIB. Em 1995, esse número era 11,3%. Nesse intervalo de dez anos, o gasto social passou de 10,9% para cerca de 13,5% do PIB. Ou seja, a arrecadação social aumentou 40,7% enquanto a despesa social subiu 23,8%, possibilitando a elevação do superávit primário social do governo federal de 0,4% do PIB, em 1995, para 2,4% do PIB em 2004, valor que correspondeu a 33,1% dos R\$ 128,3 bilhões comprometidos com o pagamento de juros da dívida pública naquele ano (Pochmann, 2003).

Dentre os espaços a serem mercantilizados, ressalte-se, a previdência é, certamente, um dos mais cobiçados pelo capital financeiro. Não é à toa, pois, que, invariavelmente, a discussão sobre o ajuste fiscal “neutro” requer uma ampla campanha pela reforma da Previdência pública e a sua separação do âmbito da Seguridade Social (Vianna, 1999).

Apesar da desvinculação de receitas, os gastos públicos brasileiros mantêm-se em grande parcela obrigatórios, ou seja, não passíveis de redirecionamento. Logo, para compor o superávit primário, fez-se necessário aumentar a arrecadação tributária.

Dessa forma, quando a arrecadação tributária é olhada em perspectiva, a sua grande regressividade e os gastos públicos em perspectiva ao aumento da participação dos gastos financeiros, percebe-se que o aumento da carga tributária que, *a priori*, pode parecer contraditório aos preceitos neoliberais, responde ao interesse do capital acumulado em sua forma líquida e representa nada mais do que um reforço na transferência de renda às avessas, reforçada pelo ajuste fiscal brasileiro.

Segundo estudo da Unafisco (2006, p. 12),

A carga tributária cresce para cobrir o aumento dos encargos da dívida. Trata-se de uma constatação imediata da evolução dos gastos públicos em onze anos (1995 a 2005), já que somente esta rubrica — Encargos Especiais — cresceu em montante e proporcionalmente, de forma a justificar a ascensão da carga tributária. Se, por hipótese, extirpássemos essa rubrica do orçamento (44%), a carga tributária cairia dos atuais 39% para o patamar dos 26% do PIB, percentual aceitável para a economia brasileira. As rubricas de cunho social (incluindo a previdenciária) e de infraestrutura vêm declinando proporcionalmente nos últimos onze anos e não justificam, em nenhuma hipótese, o crescimento da carga tributária, pois não pressionam o orçamento como deveriam. Do exposto, à luz da execução do orçamento, conclui-se que o efeito que sentimos no mundo real, do peso dos tributos, tem como causa invisível o volume dos encargos da dívida pública.

Ao mesmo tempo que o patrimônio público era privatizado, que serviços públicos eram mercantilizados e os investimentos públicos cortados, as altas taxas de juros obstavam o crescimento econômico jogando grande

parcela da população no desemprego, que, ao contrário do que defende a teoria liberal, não é voluntário, mas estrutural.

Esses desempregados, em grande parte com instrução formal precária, sem acesso a serviços públicos de qualidade e sem capacidade financeira para adquiri-los no mercado, não encontram saída para a pobreza, ficando relegados, permanentemente, à condição, como definiu o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, de “inempregáveis”.

Daí decorre a grande contradição, para não dizer hipocrisia, do modelo: de um lado, com uma carga tributária elevada e regressiva, pratica-se um ajuste fiscal que sucateia o patrimônio e precariza os serviços públicos jogando grande parcela da população na pobreza e na “inempregabilidade”. De outro, as políticas sociais, em vez de atacarem os mecanismos de reprodução estrutural da pobreza, dentre eles, a (falta de) educação, focalizam, sob a forma de programas de transferência de renda, o extrato da população que próprio modelo condena à pobreza e à “inempregabilidade”.

Em verdade, assim, a focalização das políticas sociais responde aos interesses mais profundos do capital simplesmente por não atacar as causas estruturais da pobreza, como, por exemplo, a desigualdade na distribuição do estoque de riqueza. Além do mais, serve de tranquilizante para a “classe perigosa”.

Especificamente as políticas focalizadas de transferência de renda, de fato, conseguem distribuir renda, porém, apenas no interior da classe trabalhadora. Para o cálculo dos benefícios, seleção dos beneficiários e avaliação dos resultados, os rendimentos do trabalho são assumidos como única variável explicativa da desigualdade quando a grande desproporção de renda no Brasil está entre os rendimentos do capital e trabalho.

Desconsiderando, propositalmente, a relação intrínseca entre estoque de riqueza, desigualdade de renda e pobreza, são mantidos intactos os mecanismos estruturais que reproduzem as contradições do modelo. Em outras palavras, em vez de desmontar os mecanismos de reprodução das desigualdades, as políticas focalizadas de transferência de renda tratam a desigualdade e a própria pobreza como variáveis exógenas ao sistema, como algo natural que pode, no máximo, ser amenizado, jamais superado.

Apesar de os números sugerirem melhora na distribuição de renda, essa melhora não reflete mudanças estruturais. A distribuição funcional de renda, que contrapõe trabalhadores e capitalistas, em verdade, piorou desde a adoção do receituário neoliberal. Dados do Ipea (2008) mostram

que, de 1990 até 2007, com exceção do ano de 1993, houve melhora constante na distribuição pessoal de renda. Contudo, quando se olha a distribuição funcional no período, percebe-se que os rendimentos do trabalho perderam participação na renda nacional: de 45,4%, em 1990, para 41,7% em 2007. Ou seja, em compasso com o ajuste fiscal promovido, aumentou a participação dos rendimentos do capital na composição da renda nacional.

Corroborando com o que é defendido neste artigo, o mesmo estudo (Ipea, 2008, p. 10), acrescenta:

Cabe breve referência sobre a qualidade do gasto público realizado. Se considerada a despesa acumulada pela União entre 2000 e 2007, nota-se, por exemplo, que o pagamento de juros com o endividamento público respondeu por próximo de 7% ao ano como média do total do PIB. Ademais de poder ser considerado como um gasto improdutivo, pois não gera emprego e tampouco contribui para ampliar o rendimento dos trabalhadores, termina fundamentalmente favorecendo a maior apropriação da renda nacional pelos detentores de renda da propriedade (títulos financeiros).

Dada a prioridade da política econômica, aqui discutida, sobretudo do ajuste fiscal, esse aumento na participação dos rendimentos do capital em detrimento da participação do trabalho pode ser considerado um verdadeiro sucesso. Dado o contexto sistêmico e a posição do Brasil na hierarquia de poder do sistema, o Estado capitalista brasileiro cumpre sua função orgânica: constrói as condições para acumulação ampliada do capital em seu território, ao mesmo tempo que dá um tranquilizante para a “classe perigosa”.

## **5 Conclusão**

As altas taxas de juros praticadas no Brasil, em paralelo a um programa de ajuste fiscal, são provas inequívocas da relação orgânica do Estado brasileiro com o sistema-mundo capitalista em fase de crise de superacumulação.

Como sugerido no desenvolvimento deste artigo, as políticas sociais brasileiras são subsidiárias da política econômica. Estabelecida a relação orgânica entre a política econômica brasileira e o contexto sistêmico, resta evidente a vinculação orgânica, também, da focalização das políticas sociais com a atual fase depressiva do ciclo capitalista.



De um lado, como parte da solução para as contradições estruturais do sistema, a política econômica brasileira de ajuste fiscal e altas taxas de juros obsta o crescimento e aprofunda as contradições nacionais de desigualdade funcional de renda e pobreza e, de outro, a política social de transferência de renda, que toma lugar das políticas universais, não ataca os mecanismos que reproduzem essas contradições.

As estatísticas indicam que os programas de transferência de renda colaboram para melhora na distribuição de renda, contudo, é necessário ver esses números com ressalvas. Essa melhora na distribuição de renda só é verdadeira na distribuição pessoal, ou seja, no interior da classe que vive do trabalho. Quando se observa a dinâmica da distribuição funcional da renda percebe-se uma sensível piora.

O fato é que, na análise da questão posta em tela neste artigo, não se pode perder de vista que o Estado brasileiro é inserido organicamente em um sistema mundial em uma posição subordinada e, como tal, sujeito à coação dos países mais fortes, atua em sentido de apresentar alternativas para que as contradições inerentes ao sistema não irrompam em crises capazes de pôr à prova a sobrevivência do modo de produção capitalista.

O recuo das políticas sociais brasileiras representa, portanto, componente da parte que cabe ao Estado periférico brasileiro na condução de medidas anticrise sistêmica. Dessa perspectiva, pode-se dizer que o Estado brasileiro vem sendo bastante competente em sua atuação.

O grande problema é que o Brasil, ao cumprir sua função orgânica de Estado periférico, aprofunda o já enorme desajuste social do país. Esse desajuste, inclusive, não está mais restrito à parcela pauperizada da população, já transborda para toda a sociedade sob a forma de violência generalizada.

Complementarmente, a suposta tecnicidade atribuída à política econômica tem como fim despolitizar o conflito distributivo que, por natureza, é político. Se se busca, efetivamente, melhora na distribuição de renda, é preciso, primeiro, superar essa visão de neutralidade da política e atacar as suas causas estruturais.

Por tudo o que foi afirmado sobre a inserção periférica do Brasil, pode-se dizer que o país cumpre bem sua função orgânica no sistema, pena que esse cumprimento se dê em prejuízo dos interesses e necessidades essenciais da maior parcela da população.

## Referências

- ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*. 2.a ed. Campinas: Autores Associados, 2005.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- . *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BEHRING, Elaine R. *Política social no capitalismo tardio*. 2.a ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- FILGUEIRAS, Luiz & GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.
- . *A produção capitalista de espaço*. 2.a ed. São Paulo: Annablume, 2006.
- . *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- HOBBSBAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2.a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IPEA. Distribuição funcional da renda no Brasil: situação recente. Comunicado da Presidência. Novembro de 2008. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/08\\_11\\_11\\_DistribuiçaoFuncional.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/08_11_11_DistribuiçaoFuncional.pdf)>; acesso em 15-7-2012.
- KLEIN, Naomi. *A doutrina do Choque: a ascensão do capitalismo do desastre*. São Paulo: SmartBook, 2009.
- LEPIKSON, João Augusto P. *A lógica da acumulação na prática hodierna: crescimento, crise e ajustes espaciais*. Mestrado em Administração. Salvador: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2010.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. 23.a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. Livro primeiro, O processo de produção do capital, vol. II.
- MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- POCHMANN, Márcio. Gastos sociais, distribuição de renda e cidadania: uma equação política. *Econômica*, Rio de Janeiro, vol. 5, n.º 1, pp. 109-113, jun. 2003.

- SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- UNAFISCO. Execução orçamentária do Brasil: de FHC a LULA. São Paulo, out. 2006. Disponível em <[http://www.unafiscosindical-sp.org.br/estudos/execucao\\_orcamentaria.pdf](http://www.unafiscosindical-sp.org.br/estudos/execucao_orcamentaria.pdf)>; acesso em 10-7-2009.
- VIANNA, Maria Lucia W. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

### **Resumo**

As contradições inerentes à reprodução do capital conduzem o sistema, inexoravelmente, a crises de superacumulação. A despeito dessa tendência inerente à crise, o capitalismo sobrevive recorrendo aos ajustes espaciais. Esses ajustes ocorrem em um contexto de grande assimetria de poder onde os Estados periféricos são impelidos a ajustar seus territórios de forma que absorva o capital excedente dos países centrais. Hodiernamente, esses momentos do ciclo sistêmico de acumulação foram materializados no rápido crescimento econômico do pós-guerra, na crise sistêmica de superacumulação caracterizada pela queda das taxas de lucro e pelo projeto neoliberal. Este artigo mostra como o Estado brasileiro, na condição de periférico, adotando os ditames neoliberais e, no seu bojo, um ajuste fiscal recessivo, criou alternativas para investimento lucrativo daquele capital redundante dos países centrais em seu território. A focalização das políticas sociais, subsidiárias da política econômica, compõe esse ajuste. Fazendo isso, o Estado brasileiro cumpre, exemplarmente, o papel previsto para um país periférico em um contexto de crise sistêmica de superacumulação.

Palavras-chave: Crise Sistêmica. Superacumulação. Ajuste Fiscal.

### **Abstract**

The inherent contradictions of the the capital reproduction lead the system inexorably to overaccumulation crisis. Despite this inherent tendency to crisis, the capitalism has survived making spatial adjustments. These adjustments occur in a context of great power asymmetry, where the peripheral States are driven to adjust their territory in order to absorb the redundant capital of the central countries. Nowadays, these moments of systemic accumulation were materialized in the post war fast economic grow, in the systemic overaccumulation crisis characterized by falling rates of profit and by the neoliberal project. This article shows how the Brazilian State, being a peripheral country, adopting the neoliberal dictates and practicing recessive fiscal adjustments as part of it, has created new investment alternatives to the central countries' redundant capital in its territory. It also shows how the focalization of social policies, subsidiaries of economic policies, incorporates this adjustment. In doing so the Brazilian State fulfills an exemplary role envisaged for a peripheral country in the context of a systemic crisis of overaccumulation.

Keywords: Systemic crisis. Overaccumulation. Fiscal Adjustment.

