

ARTIGOS

Padrões de acumulação e o lugar do governo Temer na trajetória do capitalismo brasileiro: reforço do regime baseado na valorização financeira

Pedro Henrique Pedreira Campos¹ e Rafael Vaz da Motta Brandão²

Os acontecimentos ocorridos no Brasil nos últimos anos têm gerado diversas interpretações e deixado especialistas perplexos. A consecução dos fatos inspira uma inquietação válida, dada a violenta ruptura de governo em 2016 e a escalada do Estado de exceção desde então. Os indícios levam a crer o esgotamento do regime político iniciado com a Constituição de 1988 e a inauguração de uma fase de crise aberta de hegemonia³.

Tentamos no presente artigo levantar elementos para tentar compreender a dinâmica das classes sociais no Brasil recente, em especial no que tange ao papel do empresariado. Muito já se escreveu sobre o golpe de 2016⁴ e da ação política da classe dominante. Porém, parece-nos que cabe discutir, para além dos fracionamentos no bloco no poder⁵ e rompimento de alianças políticas envolvendo o empresariado e certas forças políticas, condicionantes estruturais que conformam a classe dominante brasileira no período recente. Nossa hipótese gira em torno da impressão de que, para além de escolhas políticas de grupos e setores do empresariado, há certa tendência ao predomínio da forma de acumulação de capital que condicionou suas ações e nos ajuda a entender em certa medida algumas decisões e caminhos trilhados por alguns desses agentes. Entendemos ainda que analisando melhor as políticas estatais implementadas após a chegada ao poder por parte do novo governo, em meados de 2016, podemos compreender melhor as forças políticas e sociais que deram base à ruptura institucional sentida no país em abril daquele ano.

Antes de apresentar a tese defendida, é importante assinalar a categoria analítica principal com a qual trabalhamos no texto. Neste artigo operamos com o conceito de padrão ou regime de acumulação de capital. Estamos nos baseando nas reflexões de Eduardo Basualdo, que usou a categoria analítica para compreender as diferentes fases do processo econômico da Argentina:

Las etapas históricas que conforman la historia económica argentina durante el siglo XX, se delimitaron teniendo en cuenta una categoría del análisis económico y social sumamente relevante como es el de **régimen o**

¹ Professor do Departamento de História da UFRRJ.

² Professor da Faculdade de Formação de Professores da UERJ.

³ Sobre o conceito de crise de hegemonia, ver GRAMSCI, Antonio. [trecho] Caderno 13 (1932-4): Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: *Cadernos do Cárcere*. vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

⁴ Ver, por exemplo, DEMIER, Felipe. *Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017; SOUZA, Jessé. *A Radiografia do Golpe*. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

⁵ POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990 [1979].

patrón de acumulación dominante. El análisis de esta categoría permite aclarar tanto los criterios utilizados para delimitar esas etapas como la perspectiva del análisis, donde la descripción de los acontecimientos está lejos de constituir el núcleo central de la cuestión.

Sin duda, se trata de una categoría muy abarcativa que exhibe un significativo nivel de abstracción. No obstante es necesario analizarlo porque se trata de un instrumento analítico sumamente trascendente al permitir diferenciar los distintos comportamientos económicos que se suceden en el tiempo. Esto es posible debido a que este concepto alude a la articulación de un determinado funcionamiento de las **variables económicas**, vinculado a una definida **estructura económica**, una peculiar **forma de Estado** y las **luchas entre los bloques sociales existentes**.⁶

Usamos a noção de "padrão de acumulação de capital" para analisar o processo histórico do capitalismo brasileiro, entendendo que em seus diferentes momentos ele assumiu distintas características, com novas formas do Estado e correlação de forças entre as classes sociais e frações de classe. Entendemos que o conceito é aplicável à formação social brasileira, tendo em vista as proximidades e analogias que o processo econômico no país encontra com o caso argentino. No texto, apresentamos uma sinopse acerca da trajetória dos regimes de acumulação de capital historicamente vigentes na formação econômico-social brasileira. Outros autores operam com a noção de padrão de reprodução de capital, com base na obra de Ruy Mauro Marini e na teoria marxista da dependência⁷. Apesar da fertilidade desta outra categoria, não se trata exatamente da mesma formulação e não operamos com a mesma.

Trocando a ordem do texto, usamos esta parte inicial para apresentar a hipótese. Parece um consenso entre os analistas que a referida "Ponte para o Futuro" carece de refinamento teórico e originalidade programática. Tampouco as políticas implementadas desde o golpe de Estado de 2016, em particular as decisões em matéria econômica, dispõem de ineditismo em relação ao que já foi praticado no Brasil e aventado alhures. No entanto, o programa implementado pelo governo Temer apresenta um certo sentido, que aproxima as medidas aplicadas e as pautas propostas, em uma certa coerência em torno da agenda vigente desde a queda do governo Rousseff. Isso não implica que simplesmente taxar a política que vem sendo implementada como "neoliberal" resolva a questão. Há de se perceber os beneficiários das decisões tomadas e os responsáveis por sua implementação. Entendemos que as políticas aplicadas desde 2016 incidem no sentido de reforçar um padrão de acumulação que vem sendo implementado na economia capitalista brasileira desde meados da década de 1990. Conforme aponta Francisco de Oliveira,

⁶ BASUALDO, Eduardo. "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía". In: FLACSO. Maestría en Economía Política Argentina. Área de Economía y Tecnología de Flacso. *Documento N° 1*. Marzo de 2007. Buenos Aires: Flacso, 2007. p. 6 (grifo no original).

⁷ Ver LUCE, Mathias; FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime (org.). *Padrão de Reprodução do Capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012.

a partir do Plano Real, em 1994⁸, houve a inauguração de um novo regime de acumulação no capitalismo brasileiro, centrado na valorização financeira. Apesar de alguns momentos de atenuação na dinâmica desse padrão de acumulação, em particular no final da primeira década do século XXI e início da segunda, a reprodução no âmbito financeiro tem liderado desde então o processo de acumulação de capital na economia brasileira. O que vem ocorrendo desde 2016 tem sido o reforço dessa tendência. A pauta das reformas do governo Temer representa em boa medida a própria agenda que aponta para a acentuação desse padrão de acumulação. Medidas como o teto de gastos públicos, a ampliação de Desvinculação de Receita da União (DRU), a reforma trabalhista, a facilidade dada à terceirização, as privatizações e a então frustrada reforma da previdência apontam justamente para o reforço do regime de acumulação financeira. Esse padrão se combina com um bloco no poder liderado pela fração que tem seu patrimônio aplicado predominantemente em ativos financeiros. A crise econômica e o reforço desse regime de acumulação aprofundam o processo de reprimarização e desindustrialização da economia brasileira, tendências vigentes desde os anos 1990, justamente quando tivemos o advento do padrão de acumulação predominantemente financeiro no país.

A seguir, fazemos uma breve análise dos padrões de acumulação vigentes historicamente no capitalismo brasileiro. Em seguida, abordamos a implementação do regime de acumulação predominantemente financeiro nos anos 90. Por fim, tratamos da política econômica do governo Temer e do reforço do processo de valorização financeira desde então.

Padrões de acumulação históricos no Brasil

É importante ter em vista os antecedentes históricos do atual padrão de acumulação e percebê-lo em perspectiva comparada no sistema internacional. Não pretendemos realizar essa tarefa aqui de forma sistemática ou exaustiva, mas apresentar as linhas gerais desse processo. No século XX, podemos verificar o predomínio de três padrões de acumulação na economia capitalista brasileira. Após a superação da formação econômico-social com predomínio do modo de produção escravista colonial⁹ no final do século XIX, houve uma longa e tortuosa transição para o regime de trabalho livre e assalariado, que conviveu com diversas formas de subsunção do trabalho ao capital. O primeiro padrão de acumulação vigente na economia capitalista brasileira, que coincide, grosso modo, com o período da Primeira República (1889-1930) foi o sistema agroexportador, com epicentro do processo de acumulação no processo de produção, escoamento e venda de produtos valorizados nos mercados internacionais, com a liderança do café e combinação com

⁸ OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Coleção Zero à esquerda. Petrópolis: Vozes, 1998.

⁹ GORENDER, Jacob. *O Escravismo Colonial*. São Paulo: Ática, 1978; CARDOSO, Ciro Flamarion S. "O modo de produção escravista colonial na América". In: SANTIAGO, Théó Araújo (org.). *América Colonial*. Rio de Janeiro: Pallas, 1975, p. 89-143.

borracha, açúcar e outros itens básicos. Era o assim chamado modelo *hacia fuera*, como denominavam os economistas cepalinos¹⁰.

No bojo da “Era da Catástrofe” e com as limitações externas aplicadas à economia brasileira pela I Guerra Mundial, Depressão dos anos 1930 e Segunda Grande Guerra, deu-se o advento de um novo padrão de acumulação desde os anos 30, centrado no eixo urbano-industrial, com a “substituição de importações”. O processo de industrialização brasileiro não remonta apenas à era varguista, mas decorre do próprio processo de transição do escravismo para o trabalho livre, ganhando ritmo já desde a década de 1880. No entanto, o desenvolvimento industrial ganhou nova velocidade e patamar qualitativo nos anos 1930, com a aceleração da expansão do parque fabril, complexificação da pirâmide industrial brasileira – com incorporação de setores produtivos de bens de capital (Departamento I) – e alteração da ação estatal em relação à indústria e à economia. Mais do que 1930, o marco fundamental foi o golpe de 1937, momento no qual o Estado varguista passou a priorizar o desenvolvimento da indústria enquanto orientação fundamental das políticas estatais, definindo a própria forma do aparelho de Estado para dar subsídio a esse novo padrão de acumulação¹¹.

Esse modelo “substitutivo de importações” sofreu aperfeiçoamentos posteriormente. Após a formação das empresas estatais nos governos varguistas, tivemos o incremento da participação estrangeira no segmento fabril brasileiro e a intensificação dos investimentos no setor de bens duráveis (Departamento III) com a administração Kubitschek (1956-1961). Após o Plano de Metas, o parque industrial brasileiro apresentava um grau de complexidade incomparável no mundo periférico. Esse modelo centrado na acumulação urbano-industrial foi novamente reorganizado no período da ditadura, de forma regressiva, mais violenta e autoritária, quando um novo regime de distribuição disciplinada da renda proporcionou ganhos mais elevados para o empresariado em geral, especialmente o do segmento fabril¹².

Para notar as particularidades do processo histórico do capitalismo brasileiro, é interessante colocá-lo em perspectiva comparada com o caso argentino. Ao passo que o sistema agroexportador do país vizinho foi muito bem-sucedido e fez a economia ser a mais próspera da América Latina no início do século XX, o sistema *hacia dentro* teve maior desenvolvimento no Brasil e dotou o país ao final da década de 1970 do maior parque industrial da região. A Argentina, bem antes do Brasil, começava a desenvolver com a sua ditadura militar iniciada em 1976 o padrão de acumulação centrado na valorização financeira. A ditadura brasileira, iniciada 12 anos antes da argentina teve um modelo econômico de perfil mais industrializante, “desenvolvimentista” e voltado para o mercado doméstico do que a Argentina, que

¹⁰ TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capital financeiro*: ensaios sobre a economia brasileira. 7ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 [1963], p. 27-124; FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 27ª ed. São Paulo: Publifolha, 2000 [1959].

¹¹ OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica da Razão Dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972]; DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses*: Estado e industrialização no Brasil, 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

¹² OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977; SINGER, Paul Israel. *A Crise do “Milagre”*: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

inaugurou já em meados da década de 70 um novo sistema que incluía desindustrialização, reprimarização da economia e esvaziamento do mercado interno. Tal arquitetura do regime de acumulação pressupunha um novo bloco no poder à frente do Estado argentino desde então, com predomínio da fração bancária e financeira, em aliança com a oligarquia pampeana¹³.

Já no final da década de 70, o padrão de acumulação “substitutivo de importações” vigente no Brasil mostrava sinais de esgotamento. O choque de 1973 e o colapso do “milagre” brasileiro indicava o fim de linha para um padrão de desenvolvimento dependente da liquidez internacional e do financiamento estrangeiro. Deu-se então, desde meados do governo Geisel e, de forma mais significativa, desde o período Figueiredo (1979-1985), uma crise de hegemonia, com franca disputa entre as frações da classe dominante em torno do Estado brasileiro, suas agências e as políticas públicas, em particular a política econômica. A chamada “era dos planos” foi representativa disso, na medida em que ora direcionava as políticas em prol mais da fração bancária e financeira, ora apresentava um regresso e reforço do poder do empresariado industrial. Apesar das idas e vindas, o segmento da burguesia com centralidade nas atividades bancária e financeira ascendia paulatinamente em seu poder entre 1979 e 1994¹⁴.

O plano Real e o padrão de acumulação baseado na valorização financeira

O plano Real representa, nesse sentido, mais do que simplesmente um programa econômico¹⁵. Trata-se de um projeto de hegemonia que previa o estabelecimento de um novo padrão de acumulação para o capitalismo brasileiro, um novo bloco no poder e hierarquia entre as frações da classe dominante no pacto político. O segmento bancário e financeiro assumia a liderança do sistema, com a representação de figuras como Pedro Malan, André Lara Resende, Edmar Bacha, Gustavo Franco, Armínio Fraga e outros, oriundos do departamento de Economia da PUC-Rio e da fração da burguesia brasileira com seu patrimônio aplicado predominantemente em ativos financeiros. Esses agentes traziam um projeto de desarticulação do Estado varguista, que seria responsável pela formação do ambiente para implementação de um novo padrão de acumulação.

Luiz Filgueiras entende que o plano Real foi

um produto econômico, político e ideológico da confluência de três fenômenos que marcaram o desenvolvimento do capitalismo nas duas últimas décadas desse século: a hegemonia das políticas liberais, a difusão

¹³ BASUALDO, Eduardo. "El legado dictatorial. El nuevo patrón de acumulación de capital, la desindustrialización y el ocaso de los trabajadores". In: VERBITSKY, Horacio; BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. *Cuentas Pendientes: los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013, p. 81-99.

¹⁴ ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. *História de uma Década Quase Perdida: PT, CUT, crise e democracia no Brasil: 1979-1989*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2014.

¹⁵ OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Antivalor. Op. cit.*; KOCHER, Bernardo. *A Economia Política da Inflação de Preços*. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 1997.

do processo de reestruturação produtiva a partir dos países capitalistas centrais e a reafirmação do capitalismo como um sistema de produção mundializado.¹⁶

Segundo Filgueiras, as distintas frações do capital devem ser identificadas e caracterizadas a partir dos lugares e funções que diferentes conjuntos de capitais particulares ocupam no processo de acumulação, em momentos específicos da produção e reprodução do capital social – o que oferece, objetivamente, a cada um desses conjuntos, internamente, uma forte unidade de interesses. Externamente, esses distintos lugares e funções de cada um dos conjuntos de capitais os colocam, potencialmente, em conflito entre si, apesar da condição geral de serem todos capitais e, por isso, possuem o mesmo interesse na exploração da força de trabalho e a mesma lógica de caráter mais geral. Na prática existem, pelo menos, quatro modos – não necessariamente excludentes – de se identificar, caracterizar e distinguir as diversas frações do capital, quais sejam: 1) a distinção clássica a partir da oposição entre produção e circulação, que identifica, de um lado, diferentes formas de capital produtivo (agrário e industrial) e, de outro, distintas formas que podem ser assumidas pelo capital dinheiro (bancário e comercial); 2) a distinção pela origem ou procedência do capital: nacional, estrangeiro ou associado; 3) a distinção pelo tamanho do capital: grande, médio e pequeno; 4) e a distinção pelo lugar de realização dos lucros: o mercado interno, externo ou ambos¹⁷.

Assim, a fração financeira do capital configura-se, desde então, como um das principais forças hegemônicas do capitalismo brasileiro. A alta capacidade de remuneração do capital portador de juros no Brasil é garantida não apenas pelo elevado *spread* (diferença entre a taxa de captação dos bancos e os juros cobrados nos empréstimos), mas também pelas tarifas bancárias, altas taxas de juros cobradas nas operações de crédito e aplicações em títulos da dívida pública. No Brasil, entre 1995 e 2001, a lucratividade das 30 maiores instituições financeiras do país cresceu 313%¹⁸.

Detentores de poder econômico e político, os grupos financeiros subordinam governos e mercados às dinâmicas próprias da reprodução do seu capital. As reflexões desenvolvidas por François Chesnais constituem-se como algumas das principais contribuições teóricas para o entendimento do papel desempenhado pela fração financeira do capital na conformação do capitalismo contemporâneo, sobretudo as relações estruturais entre o poder do capital financeiro internacionalizado e as políticas de privatização e de desregulamentação dos mercados financeiros nacionais.

¹⁶ FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. São Paulo: Boitempo, 2000, p. 23.

¹⁷ FILGUEIRAS, Luiz. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique (org.) *Neoliberalismo y Sectores Dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

¹⁸ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Ajuste Neoliberal no Brasil: desnacionalização e privatização no sistema bancário brasileiro durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 2013.

Segundo Chesnais,

O atual regime institucional internacional de dominação do capital resulta do jogo combinado de dois processos que se reforçam mutuamente em um movimento de interação que já dura mais de trinta anos. De um lado houve o reaparecimento e a consolidação de uma forma específica de acumulação de capital, (...) na qual uma fração sempre mais elevada conserva a forma de dinheiro e pretende se valorizar pela via das aplicações financeiras nos mercados especializados. De outro, houve (...) a elaboração e a execução de políticas de liberalização, de desregulamentação e de privatização”.¹⁹

Essa nova etapa do processo de acumulação capitalista, caracterizada pela posição hegemônica assumida pelo capital financeiro – definida por Chesnais como “regime de acumulação predominantemente financeiro” – deve ser compreendida como um processo em que as finanças estão localizadas no centro das relações econômicas e sociais. A configuração deste novo regime de acumulação implicou na organização de um sistema de relações políticas e econômicas em escala global, cujo centro se encontra nas instituições financeiras. Assim, a mundialização financeira é parte de um processo que envolve, necessariamente, a ampliação da liberalização do movimento internacional do fluxo de capitais, sendo apenas possível o seu funcionamento a partir de uma base internacional consolidada, possibilitando que as formas concentradas e centralizadas do capital financeiro internacional possam penetrar nas economias e nos mercados nacionais desregulados. Segundo Chesnais:

Este regime de acumulação (predominantemente financeiro) é apenas viável contanto que tenha uma base internacional tão larga quanto possível. As formas concentradas de dinheiro buscando investimentos financeiros vantajosos devem, ao mesmo tempo, atrair intensamente liquidez acrescida para os mercados financeiros onde acontecem as operações mais numerosas e mais vantajosas, desdobrando-se mundialmente, para se inserir em mecanismos locais de captação de frações de valor e mais-valia, que começaram por tomar forma de receitas primárias.²⁰

No Brasil há vários autores que utilizam as reflexões de Chesnais para a compreensão da dinâmica econômica brasileira e das políticas estatais aplicadas, principalmente após os anos 90²¹. No Brasil, durante os anos 90, o programa neoliberal encontrou mais resistências que teve, por exemplo, na Argentina, tanto por força das classes subalternas organizadas, como por ação de segmentos do empresariado, que resistiram à escala proposta para a abertura da economia para o

¹⁹ CHESNAIS, François. "Apresentação à edição brasileira". In: CHESNAIS, François (org.) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequência*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 20.

²⁰ CHESNAIS, François. "A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações". In: *Economia e Sociedade*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002, p. 20.

²¹ Um livro que traz a contribuição de vários especialistas inspirados nas reflexões de Chesnais é o de MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (org.). *O Brasil sob a Nova Ordem: a economia brasileira contemporânea; uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.

capital estrangeiro e para o avanço de políticas como as privatizações das estatais. No entanto, durante a era FHC (1994-2002), o programa de reformas e redesenho do Estado avançou e foram feitas desestatizações em ramos como o petroquímico, o siderúrgico, a infraestrutura de rodovias e ferrovias, as telecomunicações, a mineração, aviação etc. Houve incrementos institucionais significativos também, com a quebra do monopólio da Petrobrás sobre a exploração, transporte e refino de petróleo no país (Lei do Petróleo – 1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é uma expressão veemente do padrão de acumulação financeiro, tendo em vista que reordena as prioridades das ações fiscais do Estado dando preferência para o pagamento da dívida para os detentores de títulos públicos²².

Há de se destacar também outro instrumento de direcionamento do fundo público para a acumulação financeira que é a *Desvinculação das Receitas da União* (DRU). Trata-se de um instrumento de política econômica que ganhou esse nome no ano 2000 e que permite uma flexibilidade de remanejamento de recursos aprovado no orçamento e baseado na Constituição. A DRU remete ao Fundo de Estabilização Fiscal, de 1996, que tem como predecessor o Fundo Social de Emergência, de 1994, instituído com o Plano de Ação Imediata (PAI), criado em meio à implantação do Plano Real. O ponto central do PAI residia na redução dos gastos públicos, considerado como um dos elementos centrais na aceleração da inflação. Ou seja, tratava-se de um plano para reordenar as finanças do Estado. O corte nas despesas, equivalente a US\$ 6 bilhões no orçamento de 1993, abrangia praticamente todos os ministérios e órgãos do governo²³. O mecanismo da DRU acabou servindo para drenar recursos dirigidos originalmente para investimentos e gastos com saúde, educação etc., para serem utilizados para a amortização dos juros e pagamentos dos débitos a vencer. Originalmente a desvinculação possível era de 20% e, no governo Temer, foi elevada para 30% do orçamento federal²⁴.

Pode-se imaginar que o modelo sofreu um baque com as políticas aplicadas pós-2003, mas não é o que parece. Os governos 2003-2016 não desafiaram o predomínio da acumulação centrada no setor financeiro. Assim, não propuseram a auditoria ou renegociação da dívida, como outros países sul-americanos no mesmo período (Equador e Argentina, respectivamente). Tampouco reduziram a margem de lucro dos ativos financeiros, fixados na taxa Selic, altamente valorizada no período, em especial no tempo da condução do Banco Central pelo ex-presidente do BankBoston, Henrique Meirelles. Apesar do reforço dado, principalmente após as mudanças no governo em 2005 e 2006 – com a entrada de Mantega no lugar de Palocci e Rousseff no lugar de Dirceu – e a política anticíclica aplicada após a crise

²² BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Ajuste Neoliberal no Brasil*. op. cit.; CHAVES, Monica Piccolo Almeida. *Reformas Neoliberais no Brasil*. Tese de doutorado em História. Niterói: UFF, 2010.

²³ BRASIL. Ministério da Fazenda. *Plano de Ação Imediata*. Brasília: Ministério da Fazenda, 12 de junho de 1993.

²⁴ Portal do governo federal. Notícia "Congresso promulga emenda que prorroga DRU até 2023". Disponível no endereço: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/congresso-promulga-emenda-que-prorroga-dru-ate-2023>. Acesso em 28 de maio de 2018. Sobre a DRU, ver também, dentre outros, GONÇALVES, Reinaldo; FILGUEIRAS, Luiz. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

de 2008-2009, o chamado “neodesenvolvimentismo” não abalou a centralidade das obrigações financeiras do Estado brasileiro, nem desafiou o poder dos controladores de ativos nesse campo, mantendo, por exemplo, os mecanismos da LRF e DRU²⁵.

O governo Temer e o reforço do padrão de acumulação predominantemente financeiro

Se, mesmo conciliando com os agentes financeiros, os governos pós-2003 trouxeram avanços sociais importantes, como a valorização do salário mínimo, a chegada da economia a níveis de pleno emprego, a expansão da universidade pública e do ensino superior, a aplicação de uma política de assistência social de grande porte, dentre outras medidas, está claro que a dilapidação de algumas políticas desde 2016 está se dando de forma extremamente veloz e mais acelerada do que a sua construção. É importante ressaltar que o modelo aplicado também incidiu no crescimento do mercado interno, através da valorização da massa salarial e todo o incentivo ao crédito vigente no período. Para além disso, vê-se um processo de avanço violento da pauta relativa ao padrão de acumulação da valorização financeira. A PEC 95, do “Teto dos Gastos”, aprovada no final de 2016, por exemplo, parece ser uma forma de aperfeiçoamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda mais rígida do que aquela, no sentido de que engessa o Estado e as políticas estatais, drenando os ganhos de arrecadação em favor dos proprietários dos títulos da dívida pública, ao permitir elevações apenas nos marcos da inflação para gastos públicos. Isso associado à manutenção de uma elevada taxa de juros faz com que a economia brasileira seja o ambiente ideal para os aplicadores em ativos financeiros.

Nesse sentido, cabe analisar o texto da lei do "Novo regime fiscal" do Estado brasileiro, instituído pela emenda constitucional n. 95, de 2016:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

²⁵ GONÇALVES, Reinaldo. *Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013; BOITO, Armando. A nova burguesia nacional no poder. In: *Anais do VII Workshop Empresas, Empresários e Sociedade*. Florianópolis: UFSC, 2010. p. 1-22; PAULANI, Leda. "E experiência brasileira entre 2003 e 2014: meodesenvolvimentismo?". In: *Cadernos do Desenvolvimento*. Vol. 12, nº 20, jan-jul/2017. Rio de Janeiro, p. 135-155.

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária." [grifo nosso]²⁶

Esta lei pode ser percebida como a principal medida tomada nos últimos anos no sentido de redefinir a forma e refuncionalizar o Estado brasileiro. Seu tamanho e suas ações ficam em boa medida congelados, de modo a garantir um funcionamento que dê continuidade e segurança ao pagamento dos títulos da dívida pública. A medida teve o agrado dos "investidores" da bolsa de valores, ou melhor, dos proprietários de títulos da dívida e outros ativos, e foi festejada pela mídia empresarial brasileira. Vê-se como o governo Temer proporcionou um aperfeiçoamento do Estado inaugurado com o Plano Real, intensificando o padrão de acumulação centrado na valorização financeira.

De forma similar, a reforma trabalhista e as facilidades dadas à terceirização – em associação com o desemprego elevado²⁷ – barateiam o custo da força de trabalho, potencializando o lucro empresarial. Nesse sentido, é importante recuperar um documento produzido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), ainda em 2012, intitulado “101 Propostas para a Modernização Trabalhista”. Chama a atenção o fato de que a chamada “nova legislação trabalhista” aprovada pelo governo Temer guarda estreita semelhança com esse documento, expressando os interesses empresariais no sentido de desmontar direitos da classe trabalhadora. Entre as 101 propostas apresentadas pela entidade empresarial estavam: “espaços de negociação individual”, defendendo com que os trabalhadores “pactuem diretamente com seus empregadores”, sem a necessidade da representação sindical; a “terceirização” e a “caracterização do trabalho escravo”, propondo uma redução na legislação sobre o que é considerado trabalho escravo ou análogo à escravidão²⁸.

²⁶ Portal da Câmara dos Deputados. Endereço:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html> acesso em 20 de maio de 2018.

²⁷ No primeiro trimestre do ano de 2018, a taxa oficial apurada pelo IBGE foi de 13,1%, o que corresponde a um conjunto de 13,7 milhões de pessoas desempregadas. Essa taxa já foi de 6,2% no último trimestre de 2013. Ver <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2018/04/27/desemprego-pnad-ibge.htm> acesso em 30 de abril de 2018.

²⁸ O documento no portal da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica. Endereço: <http://www.abinee.org.br/informac/arquivos/cniprop.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2018

Essas medidas implicam também no atrofiamiento do mercado doméstico, ao enxugar a massa salarial que compõe a demanda interna da economia brasileira. De forma similar, as propostas de privatizações da Eletrobrás, da Petrobrás e do subsolo brasileiro incorrem em certa captação de recursos para serem direcionados preferencialmente para a rolagem da dívida pública e pagamento dos juros aos detentores dos títulos brasileiros. Uma reforma previdenciária representa mais recursos para a reprodução do capital em torno da dívida pública. Por fim, a elevação da alíquota da DRU amplia a margem de recursos do orçamento canalizada para a valorização financeira e a reprodução de recursos em torno da dívida.

Está claro que esse programa não é inédito. Pelo contrário, parece constituir continuação e aprofundamento do programa tucano dos anos 90. Dessa forma, o período Temer, em certa medida, parece se comportar como um terceiro governo FHC, com aperfeiçoamento e atualização em relação à pauta daquele período. Não há originalidade na agenda porque ela é em boa medida reproduzida dos governos do PSDB da década de 1990, incluindo, por exemplo, o projeto de privatização da Eletrobrás, proposto originalmente no governo Fernando Henrique Cardoso.

Esse regime de acumulação pressupõe ainda desindustrialização, reprimarização, desnacionalização da economia e esvaziamento do mercado doméstico. A participação brasileira da indústria no PIB no período Temer é similar à do início da década de 1950, ou comparável aos anos 1910, segundo outros autores²⁹. O tema da desindustrialização é controverso e uma revisão crítica em torno do conceito e da sua aplicabilidade na economia brasileira foi feita por Sampaio³⁰ e Carvalho³¹. Se considerarmos a indústria como um todo (incluindo indústria de transformação, de construção, mineral, extrativa, eletricidade, gás e água), temos o seguinte dado, conforme os números retirados do Ipeadata:

Gráfico 1 - Participação da indústria no PIB - série histórica (1947-2013):



Fonte: Portal eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Endereço: <http://www.ipeadata.gov.br/> acesso em 21 de maio de 2018.

²⁹ POCHMANN, Marcio. "Brasil está sem rumo. Presença da indústria no PIB regrediu ao estágio de 1910". Entrevista concedida ao portal Sul21. Disponível em <https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2017/03/brasil-esta-sem-rumo-presenca-da-industria-no-pib-regrediu-ao-estagio-de-1910/> acesso em 21 de maio de 2018.

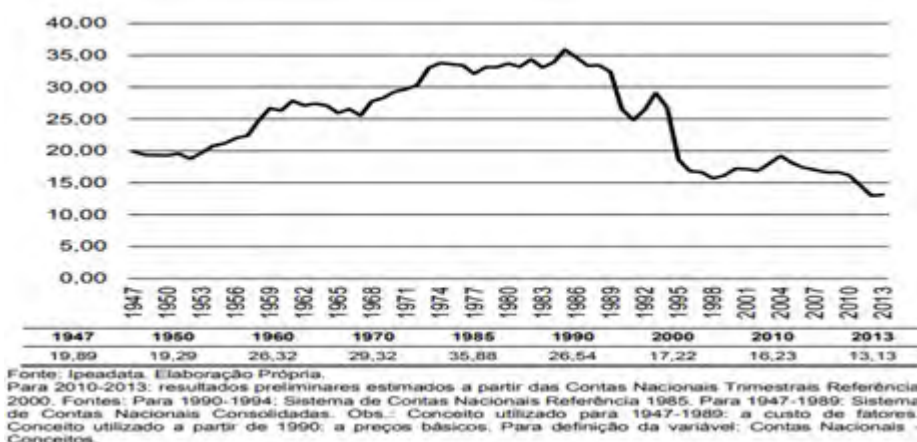
³⁰ SAMPAIO, Daniel Pereira. "A desindustrialização em marcha no Brasil". In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. n° 34, fev/2013. p. 33-55.

³¹ CARVALHO, Laura Barbosa de. *Diversificação ou Especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira nas últimas décadas*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010

De acordo com esses dados, o auge da indústria brasileira - desde que a pesquisa passou a ser feita pelo IBGE, em 1947 – se deu em 1985, quando o setor compôs 47,97% do PIB. Houve quedas significativas durante os governos Collor e FHC e, já em 2013, último ano dessa série, o mesmo indicador estava em 24,98% do produto interno bruto. A grande queda se deu nos anos 90, porém os índices continuaram em queda nas décadas seguintes e a tendência de decréscimo se acentuou nos últimos anos.

No entanto, se separarmos a indústria de transformação, a decadência é maior:

Gráfico 2 - Participação da indústria de transformação no PIB:



Fonte: ESPOSITO, Mauricio. *A Importância do Capital Internacional nas Transformações da Estrutura Produtiva Brasileira: da industrialização à desindustrialização*. Dissertação de mestrado em Ciências Econômicas. Campinas: Unicamp, 2016, p. 51.

Esposito estudou a questão e verificou que a série histórica da participação da indústria no PIB passou a ser analisada pelo IBGE em 1947, quando a indústria de transformação equivalia a 19,89% de tudo o que era produzido no país. O ápice da participação da mesma no produto nacional foi também em 1985, quando ela chegou a atingir 35,88% do PIB³². Desde então, ela vem caindo ano após ano, chegando à sua pior marca histórica em 2017, com 11,8%³³. Assim, as políticas implementadas já durante o governo Temer têm reforçado o processo de desindustrialização da economia brasileira, conforme se vê no gráfico a seguir, que traz dados mais atualizados das últimas pesquisas do IBGE e divulgados pelo jornal O Globo:

³² ESPOSITO, Mauricio. "Desindustrialização no Brasil: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional". In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. nº 60, jan-abr/2017. p. 120-146.

³³ Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ver <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/20166-pib-avanca-1-0-em-2017-e-fecha-ano-em-r-6-6-trilhoes.html> acesso em 21 de maio de 2018.

Gráfico 3 - Participação da indústria de transformação no PIB:

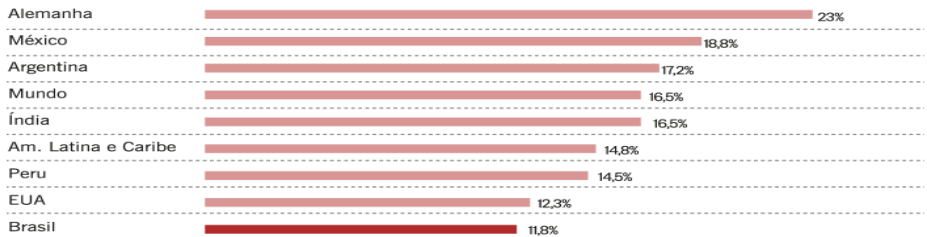
A evolução do índice

Em duas décadas, o peso do setor industrial na economia encolheu

**COMPARAÇÃO INTERNACIONAL**

Participação da indústria em 2015*

(BANCO MUNDIAL)



Fontes: IBGE e Banco Mundial *Último ano com dados disponíveis para todos

O GLOBO

Fonte: O GLOBO, 2018. Edição de 5 de março de 2018, p. 17.

A reprimarização também é um processo que vem se acentuando na economia brasileira de forma combinada com a desindustrialização. Nas exportações, o fenômeno é ainda mais significativo. Nesse sentido, a perda da importância relativa dos manufaturados entre as vendas internacionais brasileiras é um processo que vem se avolumando. Em 2003, de todas as exportações brasileiras, 54,3% eram de produtos manufaturados. Já em 2012, o segmento compunha apenas 37,2% das vendas ao exterior³⁴. Ao passo que a indústria automobilística brasileira caiu recentemente de sétima para a nona maior produtora mundial de automóveis, o país desponta como terceira produção agropecuária do mundo³⁵. Como efeito do atrofimento do mercado doméstico em meio à estagnação econômica e avanço do segmento primário na economia, vimos no ano de 2017 um recorde na balança comercial brasileira, que teve saldo de US\$ 67 bilhões. O governo divulgou isso

³⁴ MOREIRA, Carlos Américo Leite; MAGALHÃES, Emanuel Sebag de. "Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro". In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. nº 38, jun/2014. p. 90-106.

³⁵ Dados da Food and Agriculture Organization (FAO) da ONU. Disponível em <http://www.fao.org/> acesso em 23 de abril de 2018.

como um dado positivo, bem como a safra recorde de 241,6 milhões de toneladas, com crescimento do produto da agricultura em 13% no ano e ampliação em 7% da área plantada em relação a 2016³⁶. Assim, o processo de "reprimarização", ou melhor, o reforço da importância do segmento da agropecuária e da mineração na economia, é crescente no Brasil desde os anos 1990, mas foi intensificado nos anos Temer, diante das políticas aplicadas pelo governo e em meio à conjuntura internacional.

Em relação aos lucros financeiros, nota-se uma expansão significativa das taxas de ganho das instituições do setor, principalmente os grandes bancos comerciais instalados no país. Dessa forma, o lucro líquido combinado das cinco maiores instituições financeiras brasileiras (Bradesco, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco e Santander) possui elevação constante nas duas primeiras décadas do século XXI, indo de R\$ 25,8 bilhões em 2008 para R\$ 57,6 bilhões em 2017³⁷. A explicação parcial desses índices se encontra nas elevadas taxas de juros praticadas no período. Após a redução da taxa básica praticada pelo Banco Central, a Selic, em 2012 e 2013, que chegou a um piso de 7,25% anuais, ela passou a se elevar, chegando a um teto de 14,25% em 2015 e 2016, passando a cair no final deste último ano³⁸. Essas medidas levaram à ampliação das margens de ganho das instituições financeiras. Outro dado significativo do predomínio da acumulação financeira na economia brasileira foi trazido na edição de 2019 da lista dos bilionários brasileiros da revista Forbes. Das diversas atividades econômicas desempenhadas pelos mais de 200 bilionários no país identificados pela revista, o ramo financeiro é o principal setor de atuação desses agentes, com uma fortuna acumulada conjunta de R\$ 345,97 bilhões, contra R\$ 276,33 bilhões controlados por empresários dos ramos de alimentos e bebidas e R\$ 114,65 bilhões de posse dos proprietários de empresas de comércio em atacado ou varejo³⁹.

Não exploraremos a questão aqui, mas cabe assinalar que toda essa mudança de fundamento do padrão de acumulação da economia capitalista brasileira se dá em um contexto internacional no qual a China e o Leste Asiático operam, com as suas características cambiais e de direitos trabalhistas, como a "oficina do mundo". Cabe indicar, por exemplo, que a ascensão da produção chinesa desde o início da década de 90 não desindustrializou só a economia brasileira, mas quase todo o resto da economia mundial⁴⁰. Porém, pesquisas apontam que o processo de regressão da indústria é mais acentuado no Brasil do que em outras nações do mundo.

³⁶ Propaganda institucional do governo Temer: "Tiramos o Brasil do vermelho". In: *Jornal O Globo*. Edição de 25 de maio de 2018.

³⁷ O GLOBO. Edição digital de 22 de fevereiro de 2018. Matéria "Lucro dos maiores bancos volta a crescer e sobre 14,6% em 2017". Endereço: <https://g1.globo.com/economia/noticia/lucro-dos-maiores-bancos-volta-a-crescer-e-sobre-146-em-2017.ghtml> acesso em 29/12/2018.

³⁸ BANCO Central do Brasil. Portal eletrônico do BC. Endereço: <https://www.bcb.gov.br/controlainflacao/historicotaxasjuros> acesso em 29 de novembro de 2019.

³⁹ Revista Forbes. Edição especial n. 71, de outubro de 2019, p. 113.

⁴⁰ Ver, dentre outros, LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciana (org.). *A China na Nova Configuração Global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: Ipea, 2011

Considerações finais

Por fim, é preciso tecer algumas palavras a respeito do cenário, dos onerados e das tendências ao processo de acumulação capitalista no Brasil. Ao contrário do que se possa imaginar, o reforço do regime de acumulação centrado na valorização financeira não tem como maiores vítimas os empresários do segmento industrial. O aprofundamento desse regime de acumulação tem a classe trabalhadora como a maior onerada. O desemprego de 14 milhões de pessoas, os desalentados, a redução dos salários, a perda de direitos e conquistas históricas com a reforma trabalhista e a emenda da terceirização prejudicam principalmente os trabalhadores e suas condições de existência, trabalho e organização. A proposta parece ter sido forjar um cenário de crise, artificialmente intensificada, para justificar a retirada de direitos conquistados historicamente em lutas a favor de condições mais dignas de trabalho e existência.

Deve-se perceber que o modelo reforçado durante o governo Temer é fruto de um processo político que não passou pelo crivo da população e das urnas. Assim, trata-se de uma agenda que provavelmente não seria aceita pela decisão popular em um sistema democrático. Isso porque a pauta compreende um conjunto de políticas e medidas que contêm um caráter francamente regressivo, que tende a elevar a concentração de renda na sociedade brasileira e a ampliar a questão social e os problemas relacionados à desigualdade. A política implementada desde o golpe de 2016, durante o governo Temer, foi posta em prática por um conjunto de forças políticas que não traz necessariamente uma ruptura estrutural em relação ao modelo imediatamente anterior, mas uma radicalização do seu predomínio empresarial e da participação de certos segmentos da classe dominante, representando a acentuação de uma forma de Estado e de políticas estatais que vêm sendo executadas no país desde os anos 1990 e que guarda pouco espaço para a classe trabalhadora no processo decisório e, da mesma forma, não direciona a essa classe social os principais dividendos dos ganhos obtidos por esse processo de modernização capitalista de viés regressivo e antidemocrático.

Artigo recebido em 30.4.2019

Aprovado em 9.7.2019