

Gastos Estatais



Por **JOSÉ RAIMUNDO TRINDADE***

A barbárie da Emenda Constitucional 95/16

Os gastos estatais são crescentes em todas as economias capitalistas ao longo da história, esta obviedade estatística foi inicialmente descrita pelo economista alemão Adolph Wagner, passando a se denominar, mesmo que imprecisamente, de lei de Wagner^[i]. A complexidade do sistema de reprodução capitalista explica parcialmente os gastos crescentes, isso por conta de que uma das principais rubricas dos gastos estatais se refere a infraestrutura econômica e social e a manutenção de instituições destinadas à gestão do próprio Estado.

Neste breve artigo buscamos detalhar teoricamente os gastos estatais desde uma perspectiva marxista, estruturando sua composição de forma genérica, o que nos possibilitará estabelecer uma primeira aproximação evolutiva das despesas estatais e a defesa da inevitável tese da impossibilidade de se manter, em termo das relações capitalistas, a rigidez da Emenda Constitucional de Teto dos gastos (EC 95/16).

O'Connor (1977), divide as despesas estatais em dois tipos: capital social e despesas sociais. O capital social são as despesas estatais necessárias a “acumulação privada lucrativa”, nesta rubrica temos os gastos com “capital físico”, ou seja, a infraestrutura *strito senso* (estradas, aeroportos, ferrovias, portos, instalações elétricas, água e saneamento, estádios esportivos, etc.), quanto aqueles destinados a qualificação da força de trabalho e a produção de ciência e tecnologia, tais como o sistema educativo e de pesquisas, por exemplo.

Os recursos gastos pelo Estado nessas rubricas proporcionam “bens ou serviços que o capital privado exige em bases permanentes”, garantindo a maximização dos lucros privados pela garantia do fluxo regular destes recursos a preços estáveis e mínimos. O que torna os dispêndios estatais fundamentais para os capitais privados, permitindo o uso mais eficiente dos seus capitais, algo que a teoria neoclássica denomina de “garantir externalidades”.

Vale também notar que os trabalhadores do Estado produzem parcela dos componentes do salário real da economia, por exemplo, serviços sociais, ou elementos do capital constante, como pesquisa e desenvolvimento científico. Deste modo, o incremento da produtividade do setor estatal beneficia o setor capitalista, seja rebaixando os custos salariais, seja diminuindo os custos com capital constante^[ii], possibilitando aumento da rentabilidade do capital privado.

Na medida em que as relações mercantis se generalizam, uma parte, fração importante de atividades que demandam parcela da receita estatal passa a ser efetuada por unidades capitalistas de produção, porém mantém-se sempre setor não passível de capitalização e, por outro, novos setores de baixa rentabilidade, elevados riscos ou improdutivos continuam assumidos pelo Estado. Deve-se assinalar, ainda, que as permanentes crises no sistema capitalista forçam uma presença crescente do Estado na gestão de determinados setores da economia, desobstruindo pontos de entrave à acumulação de capital ou atuando na parcial estabilidade do sistema.

Crescem também os gastos necessários a processos de controle social, em particular, o que diz respeito à manutenção de forças de coerção e de segurança policial. Engels (2002, p. 203-04) estabeleceu esse item como traço marcante do Estado em geral, resultante da divisão da sociedade em classes, segundo ele essa “força pública existe em todo Estado; é formada não só de homens armados como, ainda, de acessórios materiais, os cárceres e as instituições coercitivas de todo gênero”. Podemos lembrar aqui que somente nos EUA existem “mais de 17.000 agências policiais, servidas por um contingente de recursos humanos superior a 900 mil indivíduos, sendo que nos últimos 20 anos, as despesas com a segurança pública quadruplicaram”^[iii].

As despesas bélicas e a manutenção de forças militares mais estruturadas e ativas em períodos de tempo cada vez maiores são outro fator responsável pelo crescente esforço fiscal e pelo endividamento do Estado. O chamado complexo “industrial-militar” é uma das rubricas centrais da pressão orçamentária dos principais Estados capitalistas modernos, sendo sua principal forma de financiamento a dívida estatal.

Por outro lado, também se elevam as despesas vinculadas ao processo de legitimação social, o que, como vimos, tem sua base na relação salarial e que requer renovados processos de adaptação, como mudanças em regimes salariais, políticas previdenciárias e de saúde pública, ocasionando a manutenção de instituições necessárias a dar suporte a esses processos. Estão inclusos nesses “gastos sociais” aqueles recursos destinados ao que Marx (2012), no livro *Crítica ao Programa de Gotha*, denominou de “satisfação de necessidades coletivas”, tais como escolas, instituições sanitárias, etc.

Deve-se considerar ainda a capacidade organizativa e de luta dos trabalhadores, fator importante na configuração da estrutura orçamentária geral dos gastos governamentais, podendo ser ressaltados dois elementos destes gastos que sofrem influência direta da luta de classes: (i) recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas, tais como escolas, instituições sanitária e de saúde pública, etc.; e (ii) os fundos de manutenção das pessoas não capacitadas para o trabalho, tais como previdência social e seguridade social.

Gastos Estatais destinados a beneficiar o capital social

A intervenção estatal em importantes setores, inclusive rentáveis, se vincula em termos gerais às condições sociais necessárias à reprodução do capital. O termo *geral* se refere à consecução de atividades indispensáveis para o conjunto da burguesia, por exemplo: pesquisa, fornecimento de insumos energéticos estáveis, comunicações e infraestrutura viária.

O capital social se define como o “movimento da soma dos capitais individuais e, portanto, do capital total da classe capitalista”. Incluem-se nesta totalidade os capitais das sociedades anônimas, algo que se tornou preponderante no capitalismo contemporâneo, e os capitais do Estado, “na medida em que os governos empregam trabalho assalariado produtivo em minas, ferrovias etc. e, assim, funcionam como capitalistas industriais”^[iv].

Esses gastos estatais destinam-se a suprir a infraestrutura física necessária ao desenvolvimento das atividades econômicas e também de reprodução social, sendo parcela da infraestrutura econômica necessária à acumulação, como os sistemas rodoviários de transportes, sistema energético e de eletrificação e a estrutura sanitária e de fornecimento de água. A infraestrutura social necessária tanto ao desenvolvimento das condições de reprodução capitalista quanto ao suprimento das necessidades coletivas sociais em geral têm características de *bens públicos*, ou seja, valores de uso que estão impossibilitados de se mercantilizar convencionalmente em função de suas características de *uso coletivo*, como parques, rodovias e instalações de saneamento.

Neste sentido, deve-se considerar que em quase todas as rubricas de gastos estatais incluem-se elementos do “fundo de consumo social”, sejam rodovias, aeroportos, escolas, hospitais, prédios de assistência pública, estrutura urbana, etc. Esse fundo se assemelha em termos formais ao capital fixo, isso porque seu desgaste se dá aos poucos e funciona como “instrumento de consumo” (HARVEY, 1990), no caso, por exemplo, do fornecimento de serviços como os de água e eletricidade, que exigem grandes investimentos iniciais, elevados custos de produção e “taxas de retorno” muito baixas, o que impossibilita, pelo menos temporariamente, a exploração capitalista, sendo assumida pelo Estado e financiada no médio e longo prazo principalmente por meio de dívida pública^[v].

Gastos Estatais destinados à legitimação do sistema e ao controle social

A configuração capitalista baseada no *capital por ações* e nos grandes conglomerados oligopolistas apresenta uma coesão econômica que se materializa em forte unidade na intervenção política. A “cartelização unifica o poder econômico e eleva assim diretamente sua eficácia política”, o que culminaria na capacidade superior do Estado capitalista de confrontar parcialmente as condições de crise da dinâmica de acumulação, mas também acomodar interesses de outras frações de classe^[vii].

Acomodação de interesses não significa, de modo algum, uma pretensa condição autônoma do Estado em relação às classes sociais, e sim consequência de modificações pontuais nas relações estruturais que compõem o sistema, sobre as quais o Estado age como força reguladora. Deste modo, pode-se lembrar que as mudanças em torno da regulamentação da relação salarial no pós-guerra, nas principais economias capitalistas, foram muito mais resultado da pressão dos movimentos de trabalhadores e da conjuntura peculiar das décadas de 40 e 50 do que propriamente das maiores ou menores intervenções do Estado keynesiano.

Nada leva a crer que as modificações pontuais ocorridas tenham alterado a estrutura da relação de exploração da força de trabalho, tampouco que não sejam reversíveis em uma conjuntura de crise, o que parcialmente passa a ocorrer a partir da década de 80, acompanhando os crescentes fluxos de circulação global de capital de empréstimo, na forma de um “novo poder financeiro”.

Consideramos que o Estado não é um poder imposto; é antes um produto das próprias contradições e antagonismos sociais, porém, para que “essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade”^[viii]. A ideia de aparência acima dos interesses de classes é um aspecto fundamental à estabilidade das relações de classe e do papel desempenhado pelo Estado.

As instituições reconhecidas como de bem-estar social são necessárias ao poder de classe. A diversidade de compromissos sociais que o Estado assume seria função de dois aspectos: i) a reprodução da dominação de classe a longo prazo, mesmo que em certos períodos seja necessário impor sacrifícios materiais a setores das classes dominantes; ii) a luta de classes se impõe como força específica; dependendo as funções sociais do Estado diretamente da intensidade da mobilização popular. As mudanças que se impõem institucionalmente, mesmo aquelas cuja consecução se deram por pressão dos setores populares, se tornam parte da dinâmica capitalista, contanto que sejam assimiláveis no ciclo de acumulação e não contraditórias com as condições de equalização da taxa de lucro e de concorrência entre os capitais^[ix].

Esse processo de ganhar corpos e almas se dá mediante uma ampla rede de instituições de controle e produção ideológica, desde a escola até as diversas mídias. Esses fatores se apoiam em uma base de legitimação social assentada na relação salarial. O Estado, como componente importante do processo de legitimação das relações de produção capitalista, deve obrigatoriamente seguir as mesmas diretrizes de todo o sistema: a adoção da relação salarial entre seus quadros subalternos, mesmo que, como vimos acima, esses trabalhadores sejam consumidores de renda e não produtores de mais-valor.

A hegemonia não é fruto de um mero derivativo superestrutural do predomínio econômico e social, e sim resultado de permanentes atuações de um conjunto variado de agentes que se destinam a criar ou reforçar a base legitimadora da sociedade. Assim, o consentimento da sociedade como um todo aos interesses dominantes se dá mediante hegemonia ideológica, porém por meio de agências que legitimam as relações sociais e aparelhos coercitivos do Estado. Gramsci estabelece que o “Estado é o complexo das atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém a dominação como procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais ela governa”^[x], portanto os mecanismos de coerção, controle e convencimento são formas interligadas no Estado capitalista.

Por outro, o Estado constitui força de repressão de uma classe dominante sobre as demais. Modernamente podemos utilizar uma dupla expressão que denota um conteúdo próximo, porém mais relativo: controle e legitimação. O primeiro termo, controle, reflete mais claramente a noção de repressão como imposição coercitiva policial ou militar; o segundo termo, legitimação, reflete a noção desenvolvida por Gramsci de hegemonia, tal como acima visto. Carnoy (1986) observa

que mesmo o “sistema jurídico é um instrumento de repressão e controle, na medida em que estabeleceu as regras de comportamento e as reforça para se ajustarem aos valores e normas burguesas”.

A sociedade capitalista contemporânea necessita de um crescente aprimoramento dessas forças de repressão internas, seja pela incapacidade estrutural do sistema de incluir crescentes parcelas da população no mercado de trabalho, reforçando a marginalidade e formas, mais ou menos, escusas de sobrevivência; seja pela repressão às forças organizadas dos trabalhadores, assim no país central do capitalismo (EUA) 3% de sua população adulta (são 2,3 milhões de pessoas em prisões e cadeias federais e estaduais, em grande maioria negros e negras) ou está na cadeia ou está em reabilitação^[xi]

Gastos estatais bélicos e militares

Uma das características mais marcantes do capitalismo central deste século será o crescimento da indústria bélica, cujo poder chega a desenvolver, no caso dos EUA, por exemplo, um autêntico *Estado militarista*, isso porque o principal demandante dessa indústria é o Estado, cuja contraposição é a crescente dotação de recursos necessários ao seu financiamento. De um orçamento programado de aproximadamente 3,6 trilhões de dólares em 2018, cerca de 17% foi destinado a rubrica de defesa nacional, sendo a média histórica no pós-Guerra algo em torno de 20%.^[xii]

Deve-se notar que a manutenção do sistema bélico/militar se faz possível no interior da dinâmica de acumulação, com um fluxo permanente de valores em expansão, capaz de financiar os crescentes gastos do Estado com a maquinaria de guerra. A indústria bélica conduz sua produção tendo como grande demandante o Estado, cuja capacidade de absorção desta oferta produtiva vincula-se à receita total disponível em cada período, função da receita fiscal e da oferta de capital de empréstimo que resulta no endividamento estatal. Segundo Hobsbawm (1995) 7% do titânico PIB americano eram destinados às despesas de guerra em meados da década de 80. O grande enredamento da economia capitalista com seu setor bélico converge para um aspecto especificamente importante para a questão da dívida pública. Deste modo, é compreensível que, frente à restrição fiscal, a expansão da dívida pública seja o meio de garantir o financiamento crescente desses gastos *excêntricos* do Estado capitalista.

Considerando a lógica dos gastos estatais expostos, pergunta-se sobre que grau de racionalidade econômica existe na Emenda Constitucional 95/16, a emenda do teto dos gastos. Vamos ver rapidamente alguns dados extraídos de estatísticas mundiais. A participação do dispêndio governamental no PIB alemão passa de 10% em 1880 para 47% em 1985 e na média de 2000-2010 fica em 44%. No caso estadunidense os gastos estatais evoluem de 8% no final do século XIX para 37% em 1985 e se estabiliza na média de 35% na década que se encerra em 2010. Esses números são próximos para grande maioria dos países da OCDE, sendo que na França a média no período 2000-2010 alcançou 51% e no Reino Unido 42,1%.^[xiii]

O conjunto dos gastos estatais são componentes de uma lógica interna a acumulação capitalista, parte dela. A imposição de uma legislação que contraria a própria dinâmica do sistema pode levar a duas consequências não triviais. Primeiramente, uma ruptura com a própria capacidade de intervenção estatal, que como vimos condiciona parcela da dinâmica capitalista, o que inevitavelmente bloqueará a acumulação de capital e ensejará profunda crise estrutural, levando a desorganização crescente da economia; a segunda consequência resultante será a destruição do próprio tecido social, inclusive atingindo os aspectos de hegemonia e controle, enveredando por uma disputa centrada no uso da violência e do aparato militar repressivo, porém sem nenhuma perspectiva de equacionamento ou solução favorável a um arranjo que organize a sociedade, em outras palavras se institui a barbárie. Assim, mesmo para os fáusticos senhores do Capital a grotesca EC95/16 é uma espada colocada sobre suas nucas bestiais.

***José Raimundo Trindade** é professor do Programa de Pós-graduação em Economia da UFPA.

Referências

CARNOY, M. Estado e teoria política. Campinas, SP: Papirus, 1986.

DUMÉNIL, G. & LÉVY, D. Superação da crise, ameaças de crise e novo capitalismo. In: CHESNAIS, F. et al. Uma nova fase do capitalismo? São Paulo: Xamã, 2003.

- ENGELS, F. A origem da Família, da Propriedade privada e do Estado. São Paulo: Centauros Editora, 2002.
- GOUGH, Ian. (1975). "State expenditure and capital." New LeftReview 92:53-92.
- HILFERDIG, Rudolf. O capital financeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARX, Karl. Crítica ao Programa de Gotha. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política, Livro II: O processo de circulação do capital [1885]. São Paulo: Boitempo, 2014.
- O'CONNOR, J. USA: A crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- PIKETTY, T. O Capital no Século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POULANTZAS, N. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- TAYLOR, Philip E. (1960) Economia de La hacienda publica. Madrid: Aguilar.

Notas

[i] O enunciado a seguir é retirado de Taylor (1960, p. 11): "Las amplias comparaciones entre países diferentes y en momentos distintos muestran que entre los pueblos progresivos (...), tiene lugar regularmente un aumento en la actividad, tanto del Gobierno central como de los locales (...)".

[ii] GOUGH, 1975.

[iii] Conferir: <http://www.dpi.policiacivil.pr.gov.br/arquivos/File/aspoliciasnorteamericanas.pdf>

[iv] Marx ([1885], 2014).

[v] Deve-se observar que o "patrimônio público" pode ser privatizado e tornar-se parte do capital social, o que é bastante normal na história do capitalismo. Na atual fase de "globalização" do capital, a privatização de "ativos" reais, principalmente empresas vinculadas ao suprimento de infraestrutura social, como energia elétrica e telecomunicações, foi uma tônica na retomada do ciclo de expansão da acumulação, neste sentido é bastante interessante a análise de Duménil & Lévy (2003).

[vi] Hilferding (1985).

[vii] Engels (2002)

[viii] Poulantzas (1985).

[ix] Retirado de Carnoy (1986).

[x] Conferir: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/312941>

[xi] Conferir: <https://www.gpo.gov/fdsys/granule/BUDGET-2017-TAB/BUDGET-2017-TAB-6-1>.

[xii] Conferir Piketty, 2014.