

A POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA SOCIAL NA DÉCADA DE 1990: notas para uma necessária articulação

Tatiana Brettas¹

RESUMO

A década de 1990 foi marcada por significativas alterações tanto do ponto de vista político e econômico, quanto social no Brasil. Nosso objetivo em resgatar alguns dos elementos da política econômica desta década, consiste na tentativa de fazer um movimento para entendê-la como parte de um projeto estratégico marcado por interesses produtivo-financeiros identificados com um projeto de cunho neoliberal, com desdobramentos para a configuração da atual condução das políticas sociais brasileiras.

Palavras-Chave: política econômica, política social, neoliberalismo.

ABSTRACT

The 1990's were marked by significant changes both in political and economical and in social contexts in Brazil. Our objective in re-examining some of the elements of political economics of this decade consists of an attempt to understand it as part of a strategic project with a neoliberal stamp, marked by manufacturing-financial interests, with repercussions on the present direction of Brazilian social politics.

Keywords: political economics, social politics, neoliberalism.

1 INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada por inúmeras e significativas alterações na configuração das políticas sociais no Brasil. Neste sentido, acreditamos que é por meio de uma análise da política econômica adotada que temos muitos dos elementos para pensar o rumo que tomaram as decisões relacionadas ao enfrentamento das refrações da chamada “questão social” na atualidade.

Nosso objetivo em resgatar alguns dos elementos da política econômica desta década, particularmente da segunda metade dela, consiste na tentativa de fazer um movimento para entendê-la como parte de um projeto estratégico marcado por interesses produtivo-financeiros identificados com um projeto de cunho neoliberal, com desdobramentos para a configuração da atual condução das políticas sociais brasileiras.

2 UM BALANÇO DA POLÍTICA ECONÔMICA DA DÉCADA DE 1990

O quadro de desordem e estagnação da década de 1980 ajudou a criar um ambiente extremamente propício para o ataque generalizado ao Estado e a tudo que

¹Professora Mestre - Departamento de Serviço Social – UERGN.

estivesse a ele relacionado. A década de 1990 já se inicia com estas idéias tomando, cada vez mais, um formato de verdade, “óbvia” e “inquestionável”, e ganhando materialidade pelas mãos da equipe econômica do governo do então presidente Fernando Collor de Melo.

O ajuste fiscal implementado foi planejado em perfeita sintonia com as determinações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Consenso de Washington e objetivava a obtenção do *superávit* operacional, através de uma política fiscal restritiva, centrada no corte de gastos governamentais, privatização de empresas estatais, ampliação da tributação, suspensão de incentivos, dentre outras medidas voltadas para este fim.

Se o plano de estabilização deste governo não surtiu o efeito desejado, o mesmo não podemos dizer a respeito de suas políticas voltadas para a abertura do mercado externo, privatização e desregulamentação, as quais foram implementadas com relativo “sucesso”.

Estas mudanças foram fortalecidas, em meados da década, por meio da adoção do Plano Real, no governo Fernando Henrique Cardoso, quando as decisões tomadas foram, sem dúvida nenhuma, bem mais eficazes, na obtenção de seu objetivo fundamental: a drástica redução da inflação. Esta passou de 46,60% em junho de 1994 para 3,34% em agosto e veio acompanhada por uma fase de rápido aumento da produção e do consumo, que se expressou em uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 5,8% neste mesmo ano (FILGUEIRAS, 2000).

Os resultados iniciais, por trás da aparente melhora, têm por base alguns efeitos perversos. Um destes está vinculado ao saldo da balança comercial que, em novembro, já começou a apresentar déficit². Ao mesmo tempo, a entrada dos capitais especulativos ganhava uma importância cada vez maior para viabilizar a manutenção dos resultados inicialmente obtidos. Estes capitais se tornaram um dos principais elementos existentes para financiar o aumento espetacular das importações, decorrente, fundamentalmente, da utilização da âncora cambial³. A sustentação das medidas iniciais, portanto, encontrou em um capital volátil e de curto-prazo, uma das condições fundamentais de existência.

O aumento do que os estudiosos chamam de “vulnerabilidade externa” ganhou um contorno diferenciado e intensidade crescente, que pôde ser observada pelas repercussões sentidas, na economia brasileira, das crises mexicana (dezembro de 1994), asiática (junho de 1997) e russa (agosto de 1998).

Estas crises, ao provocarem a fuga de capitais do Brasil, colocavam em pauta a questão do (des)equilíbrio do Balanço de Pagamentos, dada a importância destes capitais

² Segundo Filgueiras (2000, p. 123), o déficit nos três primeiros meses de 1995 chegou a US\$2,33 bilhões, dado o aumento de 99,5% nas importações e de apenas 9,6% nas exportações, neste período.

³ Esta sustentação se dá por meio do potencial atrativo de capital de curto-prazo, decorrente das altas taxas de juros. A atração permite que a entrada de dólares se mantenha e que garanta, deste modo, a manutenção das reservas cambiais.

para o fechamento das contas nacionais. A receita para conter as crises possuía sempre, em maior ou menor dosagem, o aumento da taxa de juros como forma de garantir a sustentação da âncora cambial, e medidas de cunho recessivo voltadas para reduzir a demanda por importação e garantir “excedentes”⁴ exportáveis.

As medidas de caráter recessivo se expressavam em uma política fiscal restritiva, marcada pelo corte de gastos – fundamentalmente com a folha de pagamentos, incluindo contenção salarial e demissões, e com investimentos – e aumento da carga tributária. Estas medidas foram tornando-se mais rigorosas a cada crise pela qual passava a economia brasileira. A intenção era sempre a de demonstrar para os investidores estrangeiros a capacidade de financiamento tanto interno quanto externo.

Em virtude das medidas tomadas, podemos observar uma queda na utilização da capacidade instalada na indústria, redução nas vendas, tanto no setor industrial quanto no comércio e aumento do desemprego. Um dos indicadores da queda na capacidade de consumo foi a crise de inadimplência⁵ em 1995, ano que se seguiu à crise do México e ao pacote de medidas para sair da crise.

Os períodos de desaceleração da economia, pelo seu caráter recessivo, acabavam por criar as condições para um certo ajuste na balança comercial. Era, portanto, em cima desta “corda bamba” que o governo procurava se equilibrar, produzindo uma política econômica do tipo *stop and go*, que consistia em pequenos períodos de aquecimento, logo seguidos por resfriamento e recessão, em geral acionados por uma crise externa e uma subsequente fuga de capitais.

Além das baixas taxas de crescimento econômico – fruto da retração na produção, no comércio e nos serviços, de uma maneira geral –, e do aumento do desemprego, podemos observar uma deterioração das contas públicas em virtude das medidas tomadas para conter a inflação.

Com relação às contas externas, o desequilíbrio da balança de serviços foi agravado pelo aumento do montante de juros e remessas de lucros (principalmente em função das privatizações)⁶, bem como das viagens internacionais. Filgueiras, ao fazer um balanço da situação das contas públicas no primeiro governo FHC, resume:

[...] esses dados indicam que, embora os novos fluxos de capitais internacionais já estivessem disponíveis para os países “emergentes”, desde o final dos anos 80, a reviravolta nas contas externas do Brasil só ocorreu, de fato, a partir do Plano Real. Assim, ela derivou de uma decisão política das autoridades econômicas do país, que escolheram o endividamento externo e interno, numa velocidade nunca antes vista,

⁴ Usamos excedentes entre aspas tendo em vista que trata-se de uma redução da capacidade interna de absorver a produção, e não exatamente de uma produção em excesso.

⁵ Tivemos neste período um “crescimento de todos os indicadores de inadimplência – cheques sem fundos, prestações em atraso, títulos protestados, concordatas e falências” (FILGUEIRAS, 2000, p. 128-129).

⁶ A conta de lucros e dividendos teve seu saldo negativo aumentado em 144%, saltando de um déficit de US\$ 7,1 bilhões para US\$ 17, 4 bilhões (FILGUEIRAS, 2000, p. 152).

como instrumento de estabilização dos preços, aumentando dramaticamente a dependência externa do país, mas viabilizando o clima político favorável para a implementação das reformas liberais e das privatizações [...] (FILGUEIRAS, 2000, p. 154).

Este clima favorável de que fala o autor se deu principalmente em função da redução da inflação que, ao garantir uma maior estabilidade, conseguiu o apoio popular e uma espécie de permissão – ou, ao menos, legitimidade – para que qualquer medida fosse tomada em nome da manutenção deste quadro. E foi sempre em função da “garantia da estabilidade” que a implementação das reformas neoliberais foram justificadas.

Foi neste clima de instabilidade internacional e de fragilidade interna que, em janeiro de 1999, o governo optou pela alteração do regime cambial. O que podemos dizer, passados alguns anos desde a liberalização da taxa de câmbio, é que o cenário recessivo perdurou, apesar de alguns momentos de melhora. A preocupação em conter a inflação continuou sendo não só o grande objetivo do governo, como também a explicação determinante para o baixo índice de crescimento econômico e o aumento crescente do desemprego. Estes resultados seriam uma espécie de “mal necessário” a que todos deveriam se submeter, ainda que sob promessas de que o “sacrifício” tinha um caráter temporário.

Apesar da melhoria do resultado da balança comercial, um dos resultados mais significativos da abertura econômica foi a imposição de uma série de barreiras ao desenvolvimento econômico nacional. A intensificação da concorrência estimulou a terceirização, a importação de produtos de alta tecnologia, o fechamento de unidades, a fusão de empresas e dificultou a sobrevivência dos produtores domésticos, que passaram a intensificar a estratégia de redução de custos, fundamentalmente com a redução de trabalhadores.

O avanço das privatizações também contribuiu para reduzir o desempenho da produção interna. Elas foram uma das grandes responsáveis pelo aumento do investimento externo direto, fato que aponta para um processo de desnacionalização da produção e uma perda do poder de manobra do governo na condução de suas políticas.

3 DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO COLETIVO EMANCIPATÓRIO

Por todos os lados, a pressão para aumentar a concentração de renda e o desemprego, reduzir o nível da atividade econômica, a deterioração das contas públicas (com aumento das dívidas interna e externa) se fizeram sentir. O aumento da miséria, a retração do Estado e a desarticulação do parque industrial foram alguns dos custos que a sociedade brasileira pagou pela estabilidade de preços.

Um balanço da década de 1990 nos permite analisar os efeitos da adoção do receituário neoliberal – que começa no início da década e ganha força e expressão em 1994, com a implementação do Plano Real – para o Brasil. O desempenho econômico desta década foi menor se comparada ao de qualquer outra década do século XX, inclusive a década de 1980, conhecida como a “década perdida” (MATTOSO, 2001).

Podemos perceber, portanto, que, apesar da relativa estabilidade dos preços, a instabilidade econômica articulada à queda da atividade, produziram efeitos extremamente danosos para os níveis de emprego e renda. Qualquer que seja a metodologia adotada⁷, o desemprego aumentou substancialmente⁸. Mas não devemos nos preocupar apenas com a **falta** de empregos. Uma outra questão a aparecer com gravidade cada vez maior, é a **qualidade** do emprego. O crescimento do emprego temporário, parcial, em domicílio, informal, e outras tantas formas de expressão da precariedade das condições de trabalho, ganhou força. Este fato contribuiu para fragilizar e desarticular a organização dos trabalhadores além de criar um ambiente favorável para a intensificação destas mudanças. Um movimento de mútua influência que vem deteriorando as condições de vida de um número cada vez maior de pessoas.

Para termos uma idéia da contribuição deste plano de estabilização ao aumento da precarização do trabalho, o qual cresceu de forma estrutural na década de 1990, basta pesquisar o movimento da geração de postos de trabalho formais na segunda metade da década. Segundo Mattoso (2001, p.18), a redução na geração destes postos ocorreu em todos os anos deste período, apesar de termos verificado um crescimento do PIB nestes anos. O autor ressalta, com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados (CAGED), que o número de postos de trabalho formais diminuiu em 3,3 milhões na década de 1990. Destes, 1,8 milhão foram eliminados neste período.

Diante deste quadro, inúmeros são os desafios para a classe trabalhadora. Dentre eles, podemos destacar as dificuldades para mobilização dos trabalhadores, tendo em vista a crescente heterogeneidade dos mesmos. Esta heterogeneidade dificulta a mobilização, porque estimula a competição entre os trabalhadores (decorrente, por exemplo, de trabalhadores com diferentes vínculos empregatícios em um mesmo espaço de trabalho).

⁷ Existem basicamente duas pesquisas mensais de emprego no Brasil, uma realizada pelo IBGE – a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) – e outra realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos sócio-econômicos (DIEESE) e da Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de dados/SP) – a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). A primeira, e mais antiga, centra-se mais nos dados sobre emprego e seu indicador de desemprego aborda apenas o desemprego aberto. A segunda, mais recente, considera também o desemprego oculto (tanto pelo trabalho precário quanto pelo desalento) (MATTOSO, 2001, p. 12-13).

⁸ Existem basicamente duas pesquisas mensais de emprego no Brasil, uma realizada pelo IBGE – a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) – e outra realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos sócio-econômicos (DIEESE) e da Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de dados/SP) – a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). A primeira, e mais antiga, centra-se mais nos dados sobre emprego e seu indicador de desemprego aborda apenas o desemprego aberto. A segunda, mais recente, considera também o desemprego oculto (tanto pelo trabalho precário quanto pelo desalento) (MATTOSO, 2001, p. 12-13).

Além disso, impõe limites às possibilidades de atuação das instâncias representativas existentes hoje em dia, por impossibilitarem a incorporação de uma quantidade cada vez maior de trabalhadores em seus espaços de discussão.

Um outro desafio é o resgate do potencial combativo das organizações de trabalhadores, em função destas estarem centrando esforços mais na manutenção dos direitos conquistados, do que na reivindicação de novos⁹, em função do avanço da deterioração das condições de trabalho. As possibilidades de construção de um projeto alternativo têm, portanto, esbarrado nos limites próprios da preocupação primária com a garantia das condições de reprodução da vida material, agravadas pelos desdobramentos do processo de estabilização monetária.

4 O ENFRENTAMENTO DOS “EFEITOS INDESEJÁVEIS”

A redução dos recursos da esfera pública e a reorientação da atividade estatal, marcada pela redefinição das políticas sociais, mostraram-se cada vez menos capazes de arcar com todo o ônus produzido pela política econômica do governo. A política econômica e a política social, por serem partes de uma unidade precisam ser vistas de forma articulada e combinada para serem melhor compreendidas. Assim, temos que:

[...] a política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exhibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma. Não se definindo a si, nem resultando apenas do desabrochar do espírito humano, a política social é uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção (VIEIRA, 2004, p. 142).

Esta relação pode ser identificada, no período que estamos estudando, por meio da análise do caminho encontrado pelo governo para dar conta dos “efeitos indesejáveis”, fruto das medidas econômicas adotadas. As estratégias de enfrentamento pautaram-se no desenvolvimento e fortalecimento de políticas sociais fragmentadas, focalizadas e pontuais, marcadas pelo assistencialismo e, muitas vezes, pelo clientelismo. Políticas que, pelo

⁹ Ivo Tonet resgata, de forma muito pertinente, os limites e contradições da luta por direitos dentro de uma sociedade capitalista. Por exemplo, “o direito de todos ao trabalho só existe como direito porque ele não pode ser realizado. A sua plena efetivação só seria possível mediante a eliminação da compra-e-venda da força de trabalho, com todas as suas conseqüências, ou seja, a superação da sociedade regida pelo capital. [...] Ora, um direito que não existe como direito porque existe como realidade efetiva, não pode chamar-se direito. A ninguém ocorreria instituir o direito a respirar” (1997, p. 173). No entanto, ele ressalta a importância para os trabalhadores, da luta pelos direitos “É sempre bom lembrar que a emancipação política não é uma situação estática, mas um campo, uma arena de luta, um resultado das lutas sociais – ainda que, em última instância, sob a regência do capital – de modo que seu abandono pela classe trabalhadora significaria ceder terreno para os interesses da burguesia” (1997, p. 178). Nas palavras de Vieira: “Os direitos sociais significam, antes de mais nada, a consagração jurídica de todas as reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isso configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política” (2004, p. 144).

caráter emergencial – por mais que tenham sua carga de contribuição – não atuam de forma estrutural na resolução dos problemas, centrando esforços em ações paliativas e temporárias. Segundo Behring (2003, p. 248-249):

As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização, aqui compreendida como mero repasse de responsabilidade para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não-estatal [...].

Do ponto de vista ideológico, a responsabilização do indivíduo e o apelo ao voluntariado e à “solidariedade”, adquiriram uma indiscutível funcionalidade neste sistema. Isto se dá à medida que deslocam o foco da “questão social”, dificultando uma discussão mais profunda das determinações que permeiam a essência das desigualdades sociais, das quais a estrutura de classes e a exploração são os elementos fundamentais. Trata-se, portanto, de procurar, na “falta de competência individual” ou na “pouca disposição ao trabalho”, as “razões” para explicar as péssimas condições de vida enfrentadas por muitos brasileiros. Condições estas que têm suas raízes em aspectos, tanto estruturais quanto conjunturais. Nas palavras de Netto:

A análise de conjunto que Marx oferece n'O capital revela, luminosamente, que a “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração. [...] Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda a luta contra as suas manifestações sócio-políticas e humanas (precisamente o que se designa por “questão social”) está condenada a enfrentar sintomas, conseqüências e efeitos (2001 p. 45-46).

Neste contexto de busca por amenizar os efeitos da desigualdade, sem objetivar atingir seus elementos fundantes, cresceu de forma significativa a atuação do “terceiro setor”¹⁰, do qual destacamos a participação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) na sociedade brasileira. A proposta deste “setor” é a de promover uma organização da chamada “sociedade civil” e suprir as lacunas deixadas pelo setor público, tendo em vista uma suposta incapacidade do Estado de atuar na promoção de políticas sociais que contribuam para uma efetiva redução das desigualdades.

Os desdobramentos da atuação das ONGs constituem, fundamentalmente, no reforço à fragmentação das políticas sociais – na medida em que servem, inclusive, como instrumentos da atuação estatal – e de descaracterização dos movimentos sociais – pela institucionalização de muitos destes movimentos e adoção de uma postura voltada para a negociação em detrimento de um caráter reivindicatório, tendo em vista a perda de sua

¹⁰ “Com o ‘terceiro setor’, retomam-se as antigas práticas da filantropia e do voluntariado, agora com trajes empresariais, decretando um novo mundo, livre de antagonismos e de conflitos entre classes sociais, mesmo com a injustiça, a desigualdade e a miséria que nos olham” (VIEIRA, 2004, p. 112-113).

autonomia via dependência dos financiamentos¹¹ para garantir a operacionalização de suas ações.

5 CONCLUSÃO

Estas mudanças, sumariamente elencadas anteriormente, fazem parte de um processo de recomposição da ordem burguesa e convergem na direção de uma reconfiguração do Estado brasileiro, caracterizada por Behring como uma contra-reforma.

É, portanto, no sentido de retrocesso que as, tão mencionadas, “reformas”¹² de base foram discutidas ao longo do Governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar disso, os pontos discutidos foram sempre apresentados pelo governo como indispensáveis para a retomada do crescimento e para a consolidação do processo de estabilização monetária. Ao contrário do que o governo afirmava, o crescimento econômico não voltou e o funcionalismo público, as relações de trabalho, a Previdência Social e outros tantos pontos das “reformas” foram traduzidos em perdas de direitos duramente conquistados e redução das possibilidades de luta por um projeto de sociedade alternativo ao capitalismo.

Em resumo, os encaminhamentos da política econômica conduziram a um estrangulamento das possibilidades de crescimento econômico, um aumento da vulnerabilidade externa e a uma retração do Estado.

Consideramos, portanto, que o Plano Real foi significativamente funcional à dinâmica do capital nas últimas décadas, em que imperam os interesses voltados para garantir uma maior rentabilidade por meio de atividades financeiras, nem sempre comprometidas com a produção de mercadorias, base do processo de geração de valor. Por ter estas características, as decisões de caráter econômico-financeiro submetem as medidas voltadas para o desenvolvimento tecno-produtivo à sua própria lógica e impõem, às políticas fiscais e sociais, a qualidade de meros instrumentos de atendimento das exigências do mercado.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

FILGUEIRAS, Luiz . **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil Desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

¹¹ Estes financiadores, a exemplo do FMI e do Banco Mundial, passam a não apenas controlar, como também, direcionar politicamente, de acordo com seus interesses, a ação destas ONGs.

¹² A utilização do termo reformas entre aspas deve-se ao que Behring aponta como distanciamento que este termo adquiriu “do debate clássico sobre **reforma e revolução**” (2003, p. 282-283; grifos da autora).

PAULO NETTO, José. Cinco notas a propósito da 'Questão Social'. In: **Temporalis**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2, n.3 (jan/jul.2001). Brasília, DF: ABEPSS, Graflin, 2001.

TONET, Ivo. **Democracia ou liberdade?**. Maceió: Edufal, 1997.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez