

## POLÍTICAS SOCIAIS E ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL

*Pedro Cezar Dutra Fonseca*

### RESUMO

O artigo procura inserir as dificuldades para implementação de políticas sociais nas economias latino-americanas, e brasileira em particular, num quadro de mudanças nas estruturas produtivas e na ordem internacional. Para tanto, após analisar a influência do neoliberalismo no Primeiro Mundo, levanta hipóteses sobre a especificidade e as dificuldades de sua implementação no Brasil para, a partir daí, retomar os impasses na área das políticas sociais. Conclui que, entre outras razões, por ser o caso mais bem sucedido de substituição de importações, o Brasil apresenta maior resistência para a implementação das políticas neoliberais.

### ABSTRACT

This article aims at inserting the difficulties to implement social policies in the Latin American economies, particularly the Brazilian economy, into a frame of changes in the productive structures and the international order. Thus, after analysing the influence of neoliberalism in the Developed World it raises hypotheses about the specificity and the difficulties of its implementation in Brazil so that, from this pointon, we resume the obstacles in the social policy field. We imply that, among other reasons, for being the most successful case of import substitution, Brazil shows a greater resistance to the implementation of neoliberal policies.

O propósito deste artigo é colaborar na discussão e interpretação sobre políticas sociais frente os impasses ora vivenciados pelas economias latino-americanas, em especial a brasileira, num quadro de significativas mudanças na ordem econômica mundial e na organização do sistema produtivo. Minha hipóteses básica salienta que os impasses que emergem como desajustes de curto prazo (v. g., a inflação), devem ser analisados tendo-se em vista esta crise mais profunda, de raízes estrutu-

---

Pedro Cezar Dutra Fonseca é Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas e Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre - Rio Grande do Sul - BRASIL.

rais. Isto ocorre não apenas quando se buscam as causas e raízes dos problemas de “curto prazo”, que via de regra aparentam restringirem-se à conjuntura, mas também porque os caminhos seguidos para enfrentá-los as políticas de estabilização -, possuem implicações não neutras a longo prazo, pois ocasionam mudanças em variáveis não propriamente conjunturais, como na estrutura produtiva e na distribuição de renda, com reflexo nos indicadores sociais.

É preciso ter-se presente que este tipo de reflexão apresenta desafios do ponto de vista acadêmico, uma vez que o cardápio à disposição dos economistas voltados a políticas de estabilização contém em sua maioria modelos de curto prazo; e, pela tradição marshalliana, acostumamo-nos, mesmo em modelos de longo prazo, considerar a tecnologia como inalterada. Ocorre, todavia, que a presente crise verifica-se em contexto onde a tecnologia e as formas de organização da produção são elementos analíticos indispensáveis, variáveis que não podem ser negligenciadas, com o risco de perder-se no grau de explicação de suas razões e, no que pode ser grave, ao traçarem-se cenários possíveis para suas conseqüências. Afinal, as políticas de estabilização atuam não sobre um ente abstrato, mas sobre uma economia específica que produz, consome, poupa, investe e escolhe técnicas para produzir e critérios para distribuir. Atuam, portanto, sobre homens - os “agentes econômicos” -, que trabalham, investem e tomam decisões sem plena certeza do acerto e das conseqüências de seus atos. As políticas de estabilização, portanto, afetam expectativas, as quais, por sua vez, incidem não só sobre os níveis de renda e emprego, como na concepção keynesiana, mas também sobre setores econômicos determinados em que estes são gerados e em que condições. Finalmente, pelas políticas de estabilização pode-se depreender o *sentido* que os executores da política econômica pretendem imprimir a longo prazo na economia, que novas funções pretendem delegar ao Estado, onde este deve ou não atuar, qual o tamanho de sua agenda e o que nela inscreve-se como prioritário. Ações tomadas hoje são muitas vezes irreversíveis, ou custosas ao se pretender voltar atrás. Assim, a mais neutra política de estabilização, e a mais consensual, se é que existe, não deixa de afetar apenas o nível de atividade econômica, em menor ou maior grau, mas os setores que perderão espaço e os novos que ocuparão seu lugar: aponta, pois, para nova estrutura produtiva.

Essa constatação seria redundante não fosse o fato de as políticas de estabilização, ao serem adotadas, verem-se justificadas por seus mentores e executores de tal forma que tudo se passa como não fossem *opções*; são “técnicas”, problemas de única solução. Se este comportamento raramen-

te foi exceção nos governos, no meio acadêmico passou também a tomar corpo, com a difusão do assim denominado neoliberalismo. A rigor, entende-se que nada há de racional fora de um mesmo caminho para os países da América Latina ou do Primeiro Mundo: redução ao mínimo do papel do Estado na economia, inclusive na área social, redução de salários reais, livre comércio e ortodoxia em matéria fiscal e monetária. A liberdade de escolha, tão cara aos liberais em outros campos, enjaula-se na pobreza de um único caminho, como se a história fosse pré-traçada, restando aos que não o seguem serem esmagados pela estagnação e pela inflação crônicas. Por certo é nesta acepção que se entende o fim da história, como em Fukuyama: o liberalismo sem reino da liberdade, mas da necessidade. Até que ponto não há nisso mais teologia que tecnicismo?

### O NEOLIBERALISMO NO PRIMEIRO MUNDO

Um tema recorrente dos economistas e cientistas sociais latino-americanos é entender como as idéias gestadas no Primeiro Mundo são transportadas a seus países, como tomam corpo e ganham adeptos e seguidores em ambiente diverso do que lhes deu origem e empresta-lhe significado histórico. Assim foi com a controvérsia sobre a existência ou não de liberalismo no Séc. XIX na América Latina, o qual convivia com a escravidão; com o sentido da difusão das idéias positivistas, no limiar do Séc. XX; com as possibilidades e entraves para o socialismo em economias não industrializadas; e, finalmente, com a teoria das vantagens comparativas no comércio internacional por parte da CEPAL. O mesmo ocorre com o atual neoliberalismo.

Convém inicialmente recordar que o movimento neoliberal teve início e manifestou-se de forma mais típica na Inglaterra, com M. Thatcher, e nos Estados Unidos, com R. Reagan. Ambos os países passavam por momento de tomada de consciência da perda de ritmo de seu crescimento econômico, desde logo associada à estagnação da produtividade industrial, emergente no enfrentamento da concorrência de outros países, como o Japão. O neoliberalismo, assim, assumiu o caráter de *restaurar* a liderança (ao contrário do liberalismo clássico, mais voltado a *consolidá-la*, na Inglaterra vitoriana e nos Estados Unidos do Séc. XX).

O diagnóstico de perda de posição, não obstante, diferia nos dois países. Na Inglaterra entendeu-se desde logo que o maior empecílio à *modernização* residia na força sindical, principalmente das empresas estatais, herança da hegemonia dos governos trabalhistas desde o pós-

Guerra. Daí entendeu-se que a privatização e a quebra da espinha dorsal dos sindicatos eram condições necessárias para dar novo alento à competitividade produtiva. Questionava-se o papel desempenhado pelo Estado na “Era Keynesiana”, ao assumir metas como pleno emprego e voltadas ao bem-estar social, através de leis em defesa dos trabalhadores nacionais e estrangeiros. Argumentou-se, então, que as leis sociais voltavam-se a longo prazo contra os próprios trabalhadores, pois a perda na competitividade ensejava a estreiteza dos mercados e encarecia os produtos, incidindo sobre o nível de emprego.

A legislação social, por outro lado, teria possibilitado um nível real de salários acima dos ganhos de produtividade; ou, ainda, não se poderia manter a mesma taxa de crescimento de salários verificada historicamente, na ausência de produtividade crescente. A própria política previdenciária deveria ser alterada, pois a baixa produtividade da população economicamente ativa não conseguiria sustentar os privilégios dos aposentados. A intervenção drástica no mercado de trabalho e o programa de privatizações constituíram-se nas palavras de ordem do neoliberalismo inglês; e logo os livros-texto ressaltaram o papel da oferta agregada no equilíbrio macroeconômico, ocupando o lugar antes destacado da demanda efetiva. Sindicatos e Estado formam o binômio gerador de ineficiência, os inimigos a serem enfrentados, com respaldo de segmentos da classe média interessados na diminuição de impostos (embora Thatcher tenha caído, no estopim de um processo, justamente por pretender criar mais um imposto...).

Nos Estados Unidos, entretanto, a situação era outra. Os sindicatos nunca tiveram a força dos co-irmãos britânicos, a presença da social-democracia sempre foi mais tênue, nada há na política similar ao Partido Trabalhista inglês. O keynesianismo norte-americano resumiu-se na primazia da política fiscal sobre a monetária em política de estabilização, ou na combinação de ambas, com inspiração na Síntese Neoclássica. O liberalismo presente nas raízes históricas da nação nunca foi abandonado como ideologia e senso comum, de modo que o país jamais passou por um programa de estatização semelhante ao verificado na Europa, principalmente no pós-Guerra. A estagnação econômica associou-se, então, ao déficits crescentes. Fazia-se mister cortar o orçamento e a grande divisão da opinião pública residia em onde os cortes deveriam ser feitos: na defesa ou nos programas sociais. A proposta vitoriosa nas urnas do Partido Republicano afastou a possibilidade de enfraquecer o orçamento da defesa, inclusive com apelos nacionalistas: a necessidade de o país manter a hegemonia mundial frente ao “Império do Mal” soviético forçava que não ape-

nas os gastos militares fossem mantidos, mas que se expandissem. Logo: os gastos sociais deveriam sofrer cortes ainda mais drásticos.

O mais inusitado da proposta de Reagan verificou-se não no lado das despesas, mas das receitas. Se o equilíbrio orçamentário exige menores gastos e mais impostos, sua proposta consistiu, ao contrário, em diminuí-los. A diminuição de impostos dos ricos incentivaria os investimentos, criando um clima de euforia e restabelecendo o “estado de confiança”. Por uma questão de elasticidade, o montante total da arrecadação não deveria cair, pois a renda cresceria suficientemente para fazer face à redução de alíquotas. Nada havendo a privatizar, o neoliberalismo norte-americano restringiu-se a esta fórmula de política econômica, a qual deveria ser acompanhada de ampla liberdade nas importações, importante para debelar a inflação herdada de Carter e forçar a competitividade industrial e agrícola.

Embora bem construído do ponto de vista formal, o modelo teórico frustrou quando concretizado em política econômica. A “Era Reagan”, é bem verdade, sustentou taxas de crescimento superiores às imaginadas por seus críticos, mas os déficits interno e externo agravaram-se, a despeito do corte dos gastos sociais. A exemplo da Inglaterra, creceu a marginalidade e a renda concentrou-se - e num contexto de parcas políticas compensatórias. A indústria dos dois países não recuperaram seu poder de competição: ao contrário, dois países que não seguiram as políticas neoliberais, Japão e Itália, deram-se melhor. O primeiro continuou com superávits extraordinários e liderando a inovação tecnológica em vários setores; o segundo, ultrapassou a Inglaterra em produção industrial.

## O CASO BRASILEIRO

Ao penetrarem na América Latina, as idéias neoliberais floresceram em contexto estranho ao que haviam florescido, mas foram adaptadas. Não se trata apenas de analisá-las como “fora do lugar”, para usar a expressão de R.Schwartz (1973), mas de entender por que razões e como tiveram e têm difusão. Antes de, em uma penada, considerar-se esdrúxulo o fato, convém inspirar-se em Hegel e entender o real como racional. Assim, a questão é outra: por que as idéias neoliberais ganharam tantos adeptos latino-americanos, especialmente nos governos, mesmo conhecendo estes países problemática diversa do Primeiro Mundo? Que determinantes internos há nesses países que possibilitaram sua aceitação e difusão?

De fato, nada há de similar no contexto latino-americano à razão ini-

cial que ensejou o neoliberalismo no Primeiro Mundo, qual seja, o retorno à liderança internacional perdida. Entretanto, a questão da produtividade e das novas tecnologias também neles se faz presente. Assim, a revolução nas técnicas de produção verificadas em nível internacional associam-se a fatores internos que emprestam razão de ser ao ideário neoliberal, mesmo com as devidas diferenças entre os dois contextos - e que, não deixam, na América Latina, de ocasionar conseqüências ainda mais perversas.

Para entender-se o sentido histórico do neoliberalismo na América Latina, parto da constatação, já referida por inúmeros autores, que a atual crise associa-se ao esgotamento do projeto de industrialização via substituição de importações, o qual desde meados da década de 1930 norteou a política econômica da maioria de seus países, e principalmente os que mais cresceram ao longo deste século. Entendendo que o atraso e a subordinação destes na ordem econômica internacional residia em sua especialização agrícola, a ação estatal configurou-se no sentido de fomentar a industrialização, importando tecnologia, planejando o crescimento, subsidiando o setor secundário e garantindo-lhe um mercado cativo através de barreiras alfandegárias ou da simples proibição de importar o similar estrangeiro. Na ideologia desenvolvimentista, desenvolvimento e industrialização eram sinônimos, e desde logo entendidos como condição para aplainar a desigualdade social, no que acenava para as classes médias e para os trabalhadores urbanos, ensejando o fenômeno do populismo.

O modelo foi bem sucedido em vários países, no sentido de garantir altas taxas de crescimento do produto, sob a liderança do setor industrial. Em países como Argentina, Brasil e México, a pauta de importações alterou-se substancialmente, tendo itens como bens intermediários, bens de capital e combustíveis e lubrificantes ocupado o espaço de bens finais de consumo. A longo prazo, o setor primário teve sua participação reduzida na composição do PIB, e na própria pauta de exportações os produtos da agricultura e da pecuária perderam posição para os elaborados e semi-elaborados. Isto tudo acompanhado por altas taxas de crescimento da urbanização e do êxodo rural, aguçando ainda mais as desigualdades sociais. Foi justamente neste aspecto que o modelo substitutivo mais falhou: o sonho latino-americano dos anos 50 - nação industrializada, com renda bem distribuída e indicadores sociais civilizados -, frustrou-se ao longo do caminho e foi enterrado pela série de ditaduras vitoriosas nos anos 60 e 70.

O processo de substituição de importações esgotou-se por várias razões. Além das estritamente políticas, menciona-se a situação interna-

cional dos anos 70, marcada pela crise financeira internacional com a quebra do vínculo do dólar norte-americano ao ouro, em 1971. E, logo a seguir, pela nova onda tecnológica, com a automação flexível, a qual acelerou o hiato tecnológico entre os países que se adiantaram neste processo e os que não o vêm acompanhando no mesmo ritmo, ou mesmo nele nem ingressaram. Nota-se, entretanto, que há razões internas que são tão relevantes quanto estas para explicar as causas do esgotamento, principalmente em países em que a substituição de importações foi mais exitosa, como o Brasil. Neste, nos anos 60, a industrialização foi além da verificada nas décadas precedentes, centrada nos bens de consumo populares, avançando para os bens sofisticados. E na década de 1970 aprofundou-se a produção de bens intermediários e de capital, sob os auspícios do II PND, no governo Geisel. Isto significa que, ao final dos anos 70, o Brasil passou a ter um parque industrial praticamente completo. A prática de o Estado, em aliança com o setor privado, detectar que buracos havia na pauta de importações que poderiam ser preenchidos pela produção doméstica perdeu seu sentido: a questão não mais consistia criar indústrias para substituir importações, mas ingressar nos segmentos de ponta cujos itens a rigor nunca se havia antes importado (química fina, microeletrônica, biotecnologia, por exemplo) e manter os ramos já existentes, ou seja, lutar contra a obsolescência. Em outras palavras: a existência dos três departamentos internalizados na economia, como constata-se nos modelos *à la Kalecki*, (como em Tavares, 1986) não significa que estes sejam capazes de reproduzirem-se ao longo do tempo, ou seja, tenham capacidade de absorver novas tecnologias, essenciais para permanecerem como tal a longo prazo. Nestas análises este fato não é evidenciado em boa parte por características do próprio modelo, de curto prazo, e, portanto, tendo como pressuposto tecnologia dada.

É evidente que o modelo de substituição de importações possuía uma lógica que emprestava razão de ser a um tipo de ação estatal e dos agentes privados que perderam significado com seu esgotamento. Para cada novo vetor de bens a serem substituídos, abriam-se novas oportunidades para o setor privado, elevando a eficiência marginal do capital; o Estado assegurava o financiamento, não raro a juros subsidiados, e garantia um mercado cativo, diminuindo sensivelmente os riscos, criava empresas estatais fornecedoras de insumos ou compradoras do setor privado, em graus e formas que variaram em cada país da América Latina. Assim, a lógica do modelo substitutivo dispensava a tecnologia e a inovação como variáveis por excelência da dinâmica capitalista, desafiando autores clássicos: em Smith, estas estavam presentes com a produ-

tividade alcançada pela divisão do trabalho e com a introdução de maquinaria; em Ricardo, a tecnologia poderia contra-arrestar a tendência à queda da taxa de lucro, postergando o estado estacionário; em Marx, expressavam-se através da mais valia relativa, imanente ao modo produção; em Schumpeter, o fundamento da explicação dos ciclos. Não é à toa, neste sentido, que o modelo substitutivo tenha sido incapaz de elevar salários acompanhando os acréscimos de produtividade, fazendo com que a industrialização fosse acompanhada da melhoria dos indicadores sociais: para os autores acima, justamente a adoção de novas tecnologias poderia possibilitar que os salários reais se elevassem sem ameaçar de imediato as taxas de lucro, através da concorrência intercapitalista. Sem contar o fato que, em todos os países latino-americanos, diferiu sensivelmente a taxa de crescimento da produtividade em cada departamento, já que nos referentes a bens de consumo sofisticado e bens de capital estas sempre foram maiores que nos bens de consumo de massa, justamente o que regula o nível de salários reais. Na ausência de concorrência e de inovação tecnológica em seus alicerces, nada poderia esperar-se da substituição de importações em termos sociais, embora seu sucesso quanto a seu objetivo básico, a industrialização, seja incontestado.

À luz destas observações, evidencia-se o sentido das idéias neoliberais no contexto latino-americano. Se as críticas dos antigos liberais à substituição de importações não tinham força para ecoarem a nível de governo, em sua vigência (como os esforços de Gudin, nos anos 40 e 50, e de segmentos da UDN após 1964, no Brasil), elas encontram ambiente propício à sua difusão na década de 1980, em seu ocaso. Como justificar, fora do processo substitutivo, um Estado que subsidia o capital e cuja arrecadação provém de impostos altamente regressivos, em meio a extrema desigualdade social? Como justificar barreiras a importações, se não para substituí-las, e em contextos altamente inflacionários? Como manter a série de empresas estatais criadas ao longo de décadas para cumprir determinadas funções, na maioria das vezes para assegurar taxa de lucro ao setor privado, se hoje estas funções não fazem o menor sentido? Como, enfim, manter o fechamento da economia justamente em um momento que o mundo passa por uma revolução tecnológica, e em que a produtividade é essencial, ao contrário do que ocorria anteriormente?

Ao trazer estas questões para a ordem do dia, o neoliberalismo não se configura nem em mero modismo nem em simples cópia de idéias do Primeiro Mundo, pois adapta-se à realidade latino-americana, molda-se às suas peculiaridades, vai além de idéias abstratas para formular questões concretas, que estão no ar, no senso comum - mas, evidentemente,



para abordá-las e respondê-las *à sua forma*. Saliento com isto, e mesmo para desgosto de alguns, que a penetração do ideário neoliberal na América Latina não é algo esdrúxulo nem sem significado histórico, mesmo em uma análise fortemente inspirada no marxismo, pois justamente este nos ensina a pensar o concreto em suas determinações materiais, a buscar o *sentido* das idéias em formações econômico-sociais específicas. Nem deveria ser surpresa que justamente os críticos do modelo substitutivo pudessem emergir em sua crise como os arautos da *modernização*: muitas vezes na história os primeiros críticos não são propriamente o novo, mas os esquecidos da velha ordem (caso de Malthus e dos “socialistas utópicos” com relação ao capitalismo industrial nascente, críticos mas fortemente apegados ao *ethos* medieval).

Mas o neoliberalismo não se manifesta apenas nas questões que traz à ordem do dia, mas nas nas soluções que apregoa, nas políticas econômicas que aconselha, tanto de estabilização como de longo prazo. Como boa ideologia, possui pretensões totalizadoras, indo desde a soberania do indivíduo e do consumidor até como deve ser a relação entre o Estado e a sociedade civil, do microcosmo às macrovariáveis, da organização interna das empresas à educação e à cultura. E logo vem à baila suas diferenças com o fenômeno semelhante ocorrido no Primeiro Mundo. Enquanto neste o neoliberalismo procurou enfrentar o “estatismo” herdado dos tempos de hegemonia keynesiana e trabalhista, intervenção estatal realizada, acertadamente ou não, sob o argumento de defender o trabalho frente ao capital, como nas teses do socialismo gradualista, na América Latina o intervencionismo foi o oposto. Encontra muitas vezes mais reação do próprio empresariado, temeroso de perder os protecionismos existentes e enfrentar a concorrência interna e externa, como, aliás, dever-se-ia esperar de quem preserva com mais acuidade o bolso que as idéias. O intervencionismo latino-americano nunca foi social democrata nem pretendeu criar *welfare state*: seu objetivo primeiro era a acumulação de capital e não a distribuição de renda. É evidente que o intervencionismo em si não é ideologia, mas está presente em várias delas, com sentido e razões as mais diversas, do fascismo ao socialismo, do positivismo à social democracia. No caso da América Latina, assim, o intervencionismo é até oposto do verificado na Europa do pós-Guerra: tratou-se de uma social democracia ao contrário, ao proteger o capital e reservar ao trabalho a concorrência, ao comprometer o gasto estatal com as camadas de mais alta renda e aconselhar as de baixo serem pacientes com as virtudes do livre mercado.

Cabe assinalar, finalmente, a diferença substantiva de as idéias e

práticas neoliberais incidirem sobre uma situação de renda mais bem distribuída e altos índices de escolaridade e educação, como no contexto europeu e norte-americano, e penetrem em contexto exatamente oposto, como na América Latina. Não só porque naquele, como já têm frisado vários analistas, parte-se de uma situação mais confortável no que tange à distribuição de renda e programas sociais, mas devido à impossibilidade de adotar novas tecnologias, com base na automação flexível e em formas mais participativas de gestão, com mão de obra de baixo índice de escolaridade e desqualificada. Assim, no Primeiro Mundo a superação do fordismo e do taylorismo ocorre com a adoção de tecnologias e técnicas de gestão condizentes com a qualificação de seus trabalhadores, justamente resultado de décadas de crescimento econômico acompanhado de melhorias sociais, inclusive amplo acesso ao ensino. Mas como superá-los com altos índices de analfabetismo, evasão escolar e baixíssima porcentagem dos que concluem cursos técnicos ou universitários na América Latina, e principalmente quando o neoliberalismo rebela-se contra a gratuidade do ensino, no máximo admitindo compromissos do Estado com a educação básica?

Ao longo da substituição de importações, os países latino-americanos continuaram exportadores de produtos agrícolas ou, ao ingressarem na exportação de produtos industriais, valeram-se via de regra do baixo nível de salários, o que lhes assegurava competitividade. A questão fundamental era a relação câmbio/salários. Mas este fator, que contava a favor, já não faz mais sentido. Com a preponderância do capital financeiro, importa mais o poder de competição a longo prazo, determinado pela tecnologia e pela estrutura de produção, que rebaixamentos salariais. E mesmo as variações cambiais atuam como instrumento dentro de certos limites, já que a intensidade do movimento de capitais pode anular quaisquer variações salariais, independentemente dos resultados da balança comercial.

Assim, não haveria queda de salários reais que pudesse compensar nos custos os ganhos obtidos com as mudanças tecnológicas em curso. Mesmo na ausência de qualquer mecanismo financeiro, pode-se argumentar, o rebaixamento de salários na concorrência internacional *só faria sentido para uma tecnologia dada*, e por isto o conselho faz-se presente nos trabalhos de inspiração neoclássica. Mas quando esta é a variável por excelência, como ocorre desde a década de 1980, não só os salários baixos deixam de ser fator de atração como transformam-se em empecílio à sua adoção. Parto do suposto que existe uma correlação positiva entre nível de salários, nível de escolaridade e produtividade, a

longo prazo, só se podendo se separar as duas primeiras variáveis da última no fordismo e no taylorismo das linhas de montagem, quando o trabalhador bestializado realizava tarefas mecânicas e repetitivas, sem compreender seu papel na engrenagem, dispensando qualquer uso da inteligência e da criatividade.

Há, portanto, dois obstáculos básicos para que os países latino-americanos alcancem maiores patamares de produtividade desejados pelo neoliberalismo: tecnologia e educação. Entretanto, como conceber estes dois sem a presença forte do Estado em ambas as áreas, se nem o setor privado latino-americano investe em pesquisa e tecnologia e se nem a educação de base, em situações de grave concentração de renda, pode ser realizada fora de programas estatais e utilizando escolas públicas? Afora num mundo de sonhos, como se pode imaginar que tecnologia e educação possam ser incrementadas na América Latina através da liberdade de mercados? A proposta neoliberal apresenta, deste ponto de vista, um problema inarredável, pois, ao não existirem localmente os pré-requisitos para a desejada modernização, tem como suposto para sua implementação o reforço do que exatamente pretendia negar: o Estado.

### POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Nas últimas duas décadas, com o crescimento da inflação, o Brasil passou por uma série de planos de estabilização. Durante o governo militar, predominaram tentativas ortodoxas, assentadas em desvalorizações cambiais, cortes de despesas públicas, incluindo-se da área social, e rebaixamento de salários reais. O primeiro governo civil marcou, com o Plano Cruzado(1986), a mais ousada experiência de heterodoxia, com o congelamento de preços, salários, câmbio e aluguéis, concomitantes a uma taxa de juros real baixa. O forte aquecimento do consumo, associado a um estrangulamento no balanço de pagamentos, contribuíram para abortar a tentativa de estabilizar a inflação. Os planos que se seguiram não abandonaram de vez a influência heterodoxa (que propõe combater a inflação comprometendo ao mínimo a taxa de crescimento do produto), mas a mesclaram com tradicionais medidas do receituário ortodoxo, em nome do *realismo*. Isto significou, por exemplo, associar o congelamento de preços e salários, que enfrentaria a inércia inflacionária decorrente de uma economia fortemente indexada, com o reconhecimento do déficit público como causa básica ou primária da inflação. Apesar de vários estudos indicarem que a existência de déficit público no Brasil

prende-se ao volume dos juros das dívidas interna e externa, já que o déficit primário é baixo e, em muitos anos, chegou haver superavit em termos correntes, o diagnóstico das várias equipes que se sucederam no governo sempre negligenciou tal fato. Conseqüentemente, corte nos gastos e aumento de tributos, alternada ou concomitantemente, configuraram-se como a principal regra de política econômica.

Esta política, entretanto, nunca foi linear, e verificaram-se períodos de forte endurecimento seguirem-se a interregnos de afrouxamento. Pode-se explicar em parte este tipo particular de *ciclo político* tendo-se em vista a redemocratização do país, que permitiu vir à tona demandas sociais reprimidas, e a própria necessidade de legitimação da “Nova República”, cujo discurso sempre procurou associar ditadura com degradação de indicadores sociais, e democracia com possibilidade efetiva de distribuição de renda. Contudo com a democratização, o coeficiente de Gini não só continuou alto, bem acima da média latino-americana, como piorou, indo de 0,620 a 0,625 de 1980 a 1988.

Além das dificuldades financeiras apontadas recorrentemente pelas diversas equipes econômicas que se sucederam, corrobora para as dificuldades de se implementar políticas públicas de envergadura a fragmentação do sistema de políticas sociais. Já em seu nascedouro, nos anos 20 deste século, as conquistas trabalhistas eram restritas a categorias específicas e voltadas mais à “proteção”, como caixas de aposentadorias e pensões, benefícios específicos ao trabalho da mulher, de crianças e inválidos. Esta estrutura foi substituída, após 1930, por outra de cunho nitidamente corporativista, a qual pretendeu universalizar certos direitos sociais, como o salário mínimo e o direito a férias. Mas esta legislação ficou restrita à população urbana até meados dos anos 70, e não impediu, antes reforçou o fato de que as políticas sociais mantivessem nítidos contornos clientelistas. No período de experiência democrática de 1946 a 1964, o clientelismo tornava-se visível pela mescla entre Estado e sindicalismo, com a dominação das burocracias sindicais no Ministério do Trabalho associadas a cúpulas do PTB, então um dos braços de sustentação do governo. Após 1964, os militares mantiveram intacta a estrutura corporativista herdada da era de Vargas e reforçou-se o caráter clientelista das políticas sociais, contando-se para tanto com a forte centralização de verbas no orçamento da União. Recente trabalho mostra que, mesmo no período de “democracia populista”, as políticas nas áreas de previdência, saúde e educação atuaram mais no sentido de reforçar a concentração de renda existente, pois beneficiaram com mais intensidade as populações de média e altas rendas, em detrimento das de níveis mais baixos (Pires, 1992). E, como assinala Sônia

M. Draibe, as modificações posteriores, como a abertura do atendimento de urgência a toda a população na década de 1970, não alteraram o caráter clientelista do período anterior. (Draibe, S. M., p.35). Antes, esteve presente no Sistema Financeiro de Habitação e na educação (com o Conselho Nacional de Educação, extinto em outubro de 1994). O primeiro, criado para financiar casa própria, acabou subsidiando as classes médias urbanas, e principalmente de alta renda. A segunda exemplifica com exatidão o hiato entre o que é previsto em lei e o que a complexa realidade social teima impondo: sendo o ensino básico obrigatório desde a primeira Constituição republicana, na década de 1970 ampliado para oito anos, a evasão escolar de cerca de 50% trata de anular este tradicional "direito da cidadania".

Com o advento da "Nova República", no fim do ciclo militar iniciado em 1964, não houve alteração nas políticas sociais, não se verificando nenhuma reestruturação de vulto no sistema. Verificou-se, todavia, com a Constituição de 1988, a preocupação dos legisladores, incorporada à Carta, de aprofundar os direitos sociais e universalizá-los. O período da Constituinte foi permeado pelo espírito dominante segundo o qual os governos democráticos e civis que teriam lugar a partir da "Nova República" deveriam atuar no sentido de firmar a cidadania; para tanto, desde logo ficou claro que, além dos tradicionais direitos civis, dever-se-ia incorporar os mais amplos direitos sociais, de modo a fazer frente às desigualdades. É preciso notar que as bancadas dos partidos propriamente de esquerda não perfaziam sequer 10% do total de parlamentares, de modo que as mudanças partiram principalmente daquelas facções e grupos que, no período ditatorial, pertenceram ao partido legal de oposição - o MDB. Verifica-se, ainda, que neste momento o ideário neoliberal apenas começava a aparecer no país; mesmo assim, a resistência dos setores empresariais foi muito grande, e manifestou-se na Constituinte através da criação do "Centrão", frente parlamentar que, composta de membros de diversos partidos, resistia à ampliação dos direitos sociais e trabalhistas. Os argumentos do "Centrão" para se opor às mudanças pouco recorriam ao ideário neoliberal (v.g., a necessidade de competir nas exportações, críticas ao corporativismo sindicalista, aversão ao estatismo, etc.), mas na velha fórmula segundo a qual os direitos sociais e trabalhistas aumentariam a inflação e teriam seus custos repassados aos consumidores. A tentativa, todavia, foi frustrada, uma vez que os principais pontos da controvérsia foram aprovados, como a ampliação do auxílio maternidade para 120 dias, aposentadoria por tempo de serviço, renda vitalícia de um salário mínimo, adicional de um terço de férias, incorporação às domésticas parte dos direitos dos demais trabalhadores e

universalização da cobertura e equalização dos benefícios previdenciários para trabalhadores urbanos e rurais (o que incorporou à previdência social 60 milhões de pessoas).

Muitos destes novos direitos entraram imediatamente em vigor; outros, precisam de leis específicas que os regulamentem. As dificuldades para que isto ocorra provêm de várias direções. De um lado, é indiscutível que pontos sagrados do pensamento neoliberal difundiram-se com força após a promulgação da Carta. A inflação alta e persistente fornece ambiente propício às críticas à atuação do Estado nas políticas sociais - principalmente as que possuem caráter de impessoalidade e universalidade, asseguradas como direitos, uma vez que não se prestam a barganhas políticas. Nota-se que os programas *assistenciais* do governo não sofreram tantas resistências como aqueles, principalmente os de distribuição gratuita de bens *in natura*, mesmo que a eles não esteja associado reciprocidade contributiva direta. Além disso, e o que é mais grave do ponto de vista estritamente econômico, a Constituinte, a fim de reverter a extrema centralização do período militar, estabeleceu um novo perfil no sistema tributário que beneficiou estados e municípios em detrimento da União, sem o correspondente repasse das despesas. Previa-se a municipalização da saúde e a responsabilidade do ensino de primeiro grau aos municípios, ambas ainda no papel, na maioria expressiva dos casos. Outras despesas, como as de previdência, ficaram a cargo da União, como as do ensino superior público e as relativas à ciência e tecnologia. Daí para se responsabilizar as políticas sociais pelos recorrentes deficits foi um passo - quando evidentemente foi a capacidade de arrecadação da União que caiu e não os gastos sociais que cresceram, em termos relativos.

A Constituinte ampliou os direitos sociais e trabalhistas, mas não alterou a estrutura tributária, de modo que esta continuou reforçando a concentração de renda existente. Este fato reflete em parte o caráter assistencialista que dominou os parlamentares, a considerar que a tributação (juntamente com a política de gastos públicos) é o instrumento por excelência a ser utilizado para alterar o perfil da distribuição pessoal e funcional da renda. Como consequência, 72% da tributação provêm de impostos indiretos - o oposto do que seria desejável, caso que desejasse que a política fiscal atuasse em sentido redistributivo. E mesmo os impostos diretos possuem caráter fortemente regressivo, ao contrário da maior parte do mundo civilizado. Segundo estudo da Coordenação de Arrecadação da Receita Federal, a alíquota média do imposto de renda das 35 mil pessoas mais ricas do país é 6,5%, enquanto a classe média assalariada paga 15%. A comparação se agrava ao se relacionar imposto

pago com patrimônio: os mais ricos pagam 0,7 de imposto de renda com relação ao patrimônio, enquanto a classe média paga 4%.

Embora no caso brasileiro a discussão recorra à capacidade de arrecadação *vis-à-vis* ao montante dos gastos sociais, não parece haver dúvida de que, ao fluir o debate, este incorpore menos este critério de ordem prática e mais elementos valorativos. A defesa do *estado mínimo* como valor em si, já que o mercado é o mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, é elemento recorrente do discurso neoliberal. Mas não deixa de ser surpreendente que argumentos assentados na *eficiência* sejam utilizados para tal fim, no caso específico das políticas sociais: justamente os indicadores a elas correlatos foram os que mais se degradaram *em todas* as experiências neoliberais, seja no Primeiro Mundo (como Estados Unidos e Inglaterra) seja na América Latina (como Argentina e Chile). Cabe indagar: eficiência do mercado para que, com que objetivos, em que setores? Não se trata obviamente de negar a importância do mercado na formação de preços e na difusão de tecnologia, sob o impulso da concorrência intercapitalista, mas de reconhecer seus limites para resolver problemas no que tange à distribuição de renda e à reversão das desigualdades e da miséria absoluta. Primeiro, pela própria característica dos objetos em que pretende atuar, que não são, a rigor, *mercadorias*: como imaginar que os proventos dos aposentados sejam determinados livremente pelo jogo entre oferta e demanda, sem nenhum critério extra-econômico? Ou resolver a evasão escolar ou o analfabetismo sem políticas específicas, definidas pelo poder público? Segundo, pela extrema desigualdade, a qual não configura apenas assimetria entre os que estão no mercado, mas impede a uma parte da população dele participar, seja como vendedora de sua força de trabalho ou como consumidora. Onde o mercado não entra, ele não pode resolver impasses. Há os que nem aposentadoria têm, os que sempre viveram no setor informal ou mesmo à margem da sociedade propriamente dita. Certamente é possível imaginar uma situação de *Welfare State* menos estatizado e mais privatista, menos universal e mais residual, mas como modelo para uma sociedade de maior riqueza e menor concentração: talvez nos países nórdicos, onde há certeza de, por exemplo, seja a saúde pública privada ou estatal, será eficiente e não discricionária. Os suecos podem se dar ao luxo de escolher se preferem pagar os gastos com educação através do próprio bolso ou através de impostos: será este um modelo viável para a América Latina? É de se notar que nesta comparação não se pode deixar de lado a qualidade dos serviços, além de sua extensão: o Brasil gasta em torno de 18% de seu PIB na área social, segundo o Banco Mundial, porcentagem semelhante a do mundo desenvolvido...

Os problemas financeiros decorrentes da estreita base de tributação relativamente às demandas por despesas (previdência, infraestrutura, endividamento interno e externo, gastos sociais, funcionalismo) associados à perversa distribuição da carga tributária e a alta evasão fiscal (calcula-se que, no Brasil, esta esteja próxima a 40%) propiciam ambiente fértil ao neoliberalismo. De um lado, argumenta-se que qualquer elevação de impostos acarretaria um aumento na evasão, de forma a não permitir crescimento do total arrecadado (curva de Lafer). Restaria, portanto, diminuir gastos. Como se considera que os serviços das dívidas interna e externa devem ser respeitados, a fim de evitarem-se conseqüências danosas ao país, decorrentes de boicote dos credores, e também não se pode descuidar da infraestrutura, resta para permitir o ajuste das contas públicas o rebaixamento dos salários do funcionalismo e o corte nos gastos sociais. Estas medidas são defendidas em nome da *governabilidade*; com este apelo, defende-se o autofinanciamento do investimento na área social, assim como a privatização parcial ou total de seus serviços. Os planos de estabilização, desta forma, não teriam conseguido seu intento de baixar a inflação porque não houve reformas estruturais capazes de adequar as despesas às receitas: a articulação do setor público com o setor privado seria alternativa para esse impasse.

Se esses argumentos na verdade constituem *escolhas* - tanto de montante de receitas e despesas quanto de sua composição - e, como tal, refletem preferências de quem os defende, não há dúvida de que há limites, além dos estritamente ideológicos, para reverter o quadro na área social. Isto significa que mesmo que algum governo venha porventura tê-lo como prioridade, enfrentará como dificuldades: (a) a resistência daqueles setores que vêm sendo beneficiados na política de gastos públicos e que terão sua participação diminuída; (b) a existência de alto índice de desemprego - quadro oposto em que se desenvolveu o *Welfare State*, e que não permite a mesma base de arrecadação para fazer frente às despesas; (c) os baixos salários reais, que também contrasta com os países europeus que possuem um sistema de políticas públicas desenvolvido; além disso, a introdução de sistema de ampla participação do Estado na área social deu-se nesses países em contexto de salários reais crescentes, o que não ocorre no caso brasileiro; (d) a recessão e a estagnação econômicas, as quais também contrastam com as condições dos países que mais avançaram na área no século XX, onde o *Welfare State* progredia ao mesmo tempo que a economia experimentava altas taxas de crescimento do PIB, o que propiciava ao Estado a expansão de sua esfera de influência sem comprometer a estabilidade dos preços e diminuindo a resistências dos setores que se lhe opunham;



(e) uma economia informal significativa, sem similar nos países de Primeiro Mundo, e que também estreita a base arrecadadora sem diminuir proporcionalmente os gastos sociais necessários. Assinala-se que o neoliberalismo, via de regra, não entende a economia informal nem como uma manifestação do subdesenvolvimento, à la CEPAL, nem como consequência da má distribuição de renda e das poucas oportunidades de emprego no mercado de trabalho. Dissocia-se o mercado informal da estrutura econômico-social excludente - o que forçaria defender políticas específicas, extra-mercado e redistributivas, para fazer frente ao problema. Considerando a informalidade como "economia subterrânea", enfatiza que o fenômeno se deve à fuga da legalidade, devido os altos custos impostos pelo Estado. Não raro há apologia ao setor informal, o qual representa a livre iniciativa espontânea e a rebeldia ao intervencionismo estatal. Surpreendentemente, a marginalidade e a sonegação de impostos, antitéticas à cidadania, assumem ares virtuosos, emoldurados com auréola cor de rosa...

O contorno destes obstáculos é fundamental para que se possa pensar em um quadro de políticas sociais ativas. *Grosso modo*, eles apontam para o velho dilema entre crescimento e distribuição. Vale ressaltar, neste sentido, que o pensamento neoliberal em nada difere do conservadorismo tradicional no que tange a esta questão. Em síntese, advoga-se que a distribuição é consequência do desenvolvimento econômico, e que não há sentido em proporem-se medidas específicas redistributivas, pois a melhoria dos indicadores sociais ocorre como resultado do crescimento econômico. O pensamento neoliberal entende, portanto, a distribuição como resultado da acumulação, na crença que o mercado é suficiente para conseguir tal propósito. Quase sempre, por isso, os gastos sociais e as políticas de redistribuição de renda são consideradas demagógicas e populistas, quando não inoportunas: a distribuição "forçada" pelo Estado na maioria das vezes inibe os investimentos e freia o crescimento econômico. Por conseguinte, acaba piorando a vida dos pobres que tanto os intervencionistas querem ajudar... É preciso lembrar que esta concepção em nada difere da de Rostow, para quem as etapas universais percorridas pelas economias rumo ao desenvolvimento eram lideradas pelo crescimento do PIB, mas logo seguidas por indicadores sócio-econômicos que, conjuntamente, sinalizavam em que etapa do desenvolvimento encontrava-se cada país. Também nada acrescenta à velha máxima, atribuída ao ex-ministro Delfim Neto, pedra angular da ideologia desenvolvimentista-autoritária do regime militar brasileiro: é preciso crescer para depois distribuir.

Mas o pensamento neoliberal possui pretensões científicas, e normalmente recorre a argumentos tanto teóricos como históricos para embasar seu

ponto de vista. Teoricamente o grande recurso acaba sendo o princípio das economias clássica e neoclássica segundo o qual a poupança é responsável pelo investimento, criticado sobejamente por Keynes. Como os ricos possuem maior propensão a poupar, a concentração de renda favorece o crescimento acelerado e, com isto, o conjunto da população, que se beneficia a longo prazo com maiores níveis de renda e emprego. Historicamente mostra-se, através de estatísticas, que os países desenvolvidos possuem distribuição de renda mais eqüitativa e melhor nível de vida da população que os subdesenvolvidos. Há portanto uma relação inversa econometricamente demonstrável entre nível do PIB, por exemplo, e população na linha de pobreza (embora M. Thatcher e R. Reagan tenham contribuído para bagunçar a correlação, mas sem alterar o resultado em uma série histórica suficientemente longa). Mais recentemente recorre-se à teoria das expectativas racionais, segundo a qual não se pode, através de políticas deliberadas, alterar-se a rota de longo prazo das principais variáveis econômicas: a inflação é a ameaça constante de políticas intervencionistas. Conclui-se, daí, que o crescimento do produto é a principal variável para explicar a melhoria dos indicadores sociais, sem levar-se em conta qualquer determinação política, ou outros exemplos históricos em que justamente o oposto ocorreu. No contexto brasileiro, esta assertiva encontra sérias limitações: o Brasil, ao longo do século XX, foi o país que mais cresceu em termos de PIB, com exceção do Japão, embora tenha indicadores sociais que rivalizam com os de países latino-americanos que experimentaram taxas de crescimento bem mais modestas; seu salário mínimo, ao longo da década de 1980, em torno de 75 dólares, é menor que de qualquer país latino-americano, com exceção do Haiti. Ao perceber o contraste entre os dados e sua ideologia, o neoliberalismo esquece o quantitativismo e recorre à análise qualitativa: é a intervenção estatal a culpada, pois gera ineficiência e desperdício. Mas, à luz de dados também históricos, pode-se demonstrar que o intervencionismo em si não é concentrador de renda: ao longo do Século XX, sempre esteve presente nos países que melhor desempenho obtiveram nos indicadores sociais e de bem-estar, sem comprometer a eficiência do setor público, principalmente naqueles de democracia consolidada, onde mecanismos de representação e organizações da sociedade civil fortes acompanham e fiscalizam o desempenho do Estado.

## CONCLUSÃO

Apesar de ser a economia latino-americana com mais alto grau de industrialização e diversificação e conhecer as mais altas taxas históricas de

crescimento do PIB, o Brasil não avançou na mesma medida nos indicadores sociais. Nas duas últimas décadas, a inflação crônica e ascendente colaborou para que a prioridade das diversas equipes econômicas que se sucederam fosse o combate à inflação, com corte nas despesas públicas, o que se refletiu nos setores de infraestrutura e nas políticas sociais.

A Constituinte de 1988 ampliou os direitos sociais, previdenciários e trabalhistas, mas a democratização do país não conseguiu alterar sustantivamente a área social, marcada por uma estrutura clientelista e particularista. A avançada legislação contrasta com a marginalidade e com a exclusão sociais; mais que referendar a concentração de renda, as políticas públicas negam o que é mais importante aos cidadãos, e talvez o que constitua sua marca nas democracias modernas: a segurança.

O neoliberalismo como força ideológica penetrou mais tardiamente no Brasil, em comparação ao contexto latino-americano, e encontrou mais sérios obstáculos à consecução de seu ideário. O fato de ser o mais bem sucedido caso de substituição de importações, o que resultou na mais industrializada das economias latino-americanas, com alto grau de urbanização, e em processo de consolidação democrática, por certo contribuíram para aumentarem as resistências, não só dos trabalhadores como de parte dos segmentos empresariais. Ao contrário de outros países onde o neoliberalismo associou-se a ditaduras, no Brasil sua difusão ocorreu com a democratização - o que permite seus defensores vincularem o governo militar a intervencionismo.

Todavia, o esgotamento do processo substitutivo de importações, a revolução internacional nas técnicas produtivas e de gestão, a integração dos mercados, o esgotamento do padrão estatal de financiamento, a baixa qualidade dos serviços públicos e o próprio contexto geral de crise crônica criam ambiente propício à difusão das idéias neoliberais. Isto significa que muitos problemas apontados no discurso neoliberal possuem sentido histórico e carecem realmente de soluções; a questão centra-se em como buscar alternativas para enfrentar estes mesmos problemas sem que os contrastes sociais se agucem - ou, mais que isto, que se caminhe na direção de reverter o grave quadro social. A fragmentação política do país e o próprio contexto internacional dificultam que os opositores ao neoliberalismo estabeleçam um programa mínimo alternativo. Este programa, evidentemente, por uma questão de realismo e factibilidade não poderia restringir-se às políticas sociais, mas teria de abarcar tanto as políticas de estabilização como o projeto de crescimento de longo prazo para o país. Sem um projeto consistente, corremos o risco de ver implementado o antiprojeto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIER, A. G., MESSEMBERG, R. e PAULANI, L. *O Heterodoxo e o Pós-Moderno: o Cruzado em Conflito*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- DRAIBE, Sônia M. "As Políticas Sociais e o Neoliberalismo". *Revista da USP*, n. 17, mar/mai 1993, p.87-101.
- . "O 'Welfare State' no Brasil: Características e Perspectivas. *Ciências Sociais Hoje; Anuário de Antropologia Política e Sociologia*. São Paulo, Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- DRAIBE, Sônia M. e HENRIQUE, Wilnês. "'Welfare State', Crise e Gestão da Crise: um Balanço da Literatura Internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, fev/1988, p.53-78.
- MELO, Marcus André B. C. de. "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento". Trabalho apresentado no seminário Governabilidade e Pobreza, IUPERJ, jun/1994, mimeo.
- SOLA, Lourdes (org.). *O Estado de Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo, Vértice, 1988.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *A Economia da Inflação*. Porto Alegre, UFRGS, 1992.
- SCHWARTZ, Roberto. "As Idéias Fora do Lugar" *Estudos CEBRAP*, n.3, 1973, p.151-61.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. 2ª ed. Campinas, UNICAMP, 1986.