

Neoliberalismo, Políticas Governamentais e Exclusão Social no Brasil

Carlos Henrique Aguiar Serra¹
Maurício Aguiar Serra²

Apresentação:

O nosso objetivo é analisar a relação entre neoliberalismo, políticas governamentais e exclusão social no Brasil nas décadas de 80 e 90. Estas décadas são importantes na medida em que apresentam significativas peculiaridades: a década de 80 representa tanto o fim da ditadura militar e, conseqüentemente, a restauração da ordem civil, quanto o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos militares. Já a década de 90 é marcada pela adoção de políticas econômicas neoliberais.

Estudando as políticas governamentais, no que concerne ao desenvolvimento, adotadas e implementadas no Brasil, podemos verificar que o processo de desenvolvimento apresenta um grave paradoxo: por um lado, suscita crescimento econômico, industrialização, etc.; por outro lado, vem gerando e intensificando a marginalização, a pobreza, o desemprego, o subemprego e a exclusão social no país. Isto posto, atentando para a singularidade do processo histórico-social do país, defendemos, como uma das hipóteses do trabalho, que a exclusão social, configurando-se enquanto violência estrutural da sociedade brasileira, vem sendo produzida em larga escala e atinge primordialmente as camadas populares. Queremos dizer com isso que a exclusão social é uma questão política no sentido de que as

¹ Chefe do Departamento de Sociologia da Universidade de Caxias do Sul - RS.

² Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

políticas de desenvolvimento erigidas no país ao longo das décadas de 80 e 90 vêm intensificando a produção de segmentos cada vez mais excluídos do processo produtivo. Portanto, a exclusão social não é algo natural mas sim inscreve-se na lógica das políticas governamentais implementadas no Brasil a partir dos anos 80.

Neste sentido, o nosso interesse é, também, problematizar essa complexa relação que se estabelece entre o neoliberalismo enquanto doutrina ideológica e política social, as políticas governamentais adotadas na sociedade brasileira nos anos 80 e 90 e a presença dramática e cada vez mais intensa da exclusão social no país.

. O surgimento do Neoliberalismo: a hegemonia conservadora

O contexto da Guerra-Fria é importante porque é justamente a partir de 1945, que a doutrina neoliberal, hoje hegemônica nas sociedades contemporâneas, vai começar a dar os primeiros passos através de um intelectual austríaco chamado Hayek. Na verdade, não devemos desconsiderar as influências que o cenário internacional exerceu e ainda exerce no Brasil.

O neoliberalismo surge exatamente no contexto do pós-guerra como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e ao Welfare State. A principal meta desta doutrina é a estabilidade monetária, combate às taxas inflacionárias, e outra peculiaridade deste movimento ideológico (ANDERSON, 1995) é o caráter anti-comunista. Tal caráter tem sua razão de ser no contexto político-ideológico da guerra-fria.

Analisando o percurso histórico do neoliberalismo, observamos que nos anos 60 e 70, este pensamento consolida sua hegemonia teórica quando passa a ocupar espaço nas

universidades norte-americanas. A consolidação da hegemonia teórica por parte desta doutrina produzirá múltiplos impactos no mundo todo a partir dos anos 70. Isto porque com a grande crise de 1973, há uma passagem da teoria para a política (FIORI, 1997) e a partir daí, a hegemonia neoliberal dar-se-á, também, no campo político.

Um dos primeiros efeitos desta passagem para o terreno político pode ser bem ilustrado precisamente no ano de 73 que além de se caracterizar por ser o da grande crise do capitalismo, é, também, a ano do golpe militar no Chile. Este país acaba tornando-se o pioneiro de uma experiência neoliberal na América Latina. Vale ressaltar que esta pioneira experiência neoliberal na América Latina nasce marcada sob um contexto ditatorial.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, ocorre uma verdadeira onda conservadora (OLIVEIRA, 1995) com as vitórias, por exemplo, de Thatcher (1979), na Inglaterra, Reagan (1980), nos Estados Unidos da América do Norte, e Kohl (1982), na Alemanha. Estes governos conservadores adaptaram e colocaram em prática as idéias neoliberais até então restritas à academia. As políticas governamentais implementadas estavam baseadas na desregulamentação, na privatização e na abertura comercial.

Esta consagrada vitória neoliberal em vários países logo alcançará o seu ápice no final da década de 80, com a crise das sociedades socialistas do Leste Europeu, crise esta deflagrada, também, pela queda do muro de Berlim em 1989.

Dentre os países latino-americanos, o Brasil foi o último, isso no início dos anos 90, a adotar o receituário neoliberal. De fato, o Brasil devido a sua significativa dívida externa, capitulou e se sujeitou às políticas de liberalização financeira e comercial e de

desregulamentação cambial, sendo o principal objetivo a atração de recursos externos. Desta forma, a sua inserção no novo quadro financeiro se dá de forma subordinada.

Aqui cabe uma observação relevante: o período do pós-guerra no Brasil configura-se numa conjuntura muito marcada pelas influências da doutrina da política externa norte-americana no sentido de combate ao comunismo. Esse caráter de forte acento político-ideológico possui, por outro lado, o aspecto econômico, social e cultural resultante dessa aproximação, o alinhamento automático, do Brasil com os EUA do Norte.

A formação histórico-social brasileira, considerando particularmente o período republicano, é extremamente singular e nesse sentido, podemos afirmar que o desenvolvimento e a exclusão caminham lado a lado no Brasil. Para compreendermos melhor a relação existente entre desenvolvimento e exclusão nas décadas de 80 e 90 no Brasil, cumpre salientar que historicamente na sociedade brasileira, com exceção de breves e esporádicos momentos, as políticas de desenvolvimento adotadas implicaram numa enorme dependência face ao capital estrangeiro. Isto fundamentalmente a partir de 1945, período da “redemocratização” do país e marcado pelo contexto da Guerra-Fria. Com exceção do período do governo de Getúlio Vargas, 1950-1954, cuja peculiaridade foi a tentativa de fortalecer o desenvolvimento nacional com a criação de empresas como a Petrobrás, a Siderúrgica Nacional, por exemplo, de certa forma, observamos que a partir de 1955 até o golpe militar de 1964, ressalvando o breve governo de João Goulart, anos 1962-1964, houve um atrelamento muito intenso ao capital estrangeiro e o desenvolvimentismo configurou-se enquanto dependente de um modelo internacional.

A partir de 1984, fim da ditadura militar, até os dias atuais, os sucessivos governos civis, de José Sarney (1985) a Fernando Henrique Cardoso (1994 - 1998 ...), têm, embora com algumas diferenças, a marca emblemática da política neoliberal. Na verdade, a implementação do receituário neoliberal no país intensifica-se no começo da década de 90, governo de Fernando Collor, e se consagra hegemonicamente precisamente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso em 1994. Em outras palavras, tais governos vêm adotando no Brasil a terapia liberal conservadora (FIORI, 1997) que consiste nas seguintes medidas, entre outras: privatizar, desregular, abrir a economia, cortar o gasto público, etc.

. Neoliberalismo e Políticas Governamentais no Brasil

Salientamos que o desenvolvimento social não está limitado aos aspectos sociais do crescimento econômico. Na verdade, o desenvolvimento social é uma abordagem que procura conciliar objetivos econômicos e sociais, tendo como prioridade fundamental o bem-estar de toda a sociedade. Neste sentido, o desenvolvimento é concebido como um processo integrado em que seus diferentes componentes estão interligados e se interpenetram. O tratamento particularizado de um determinado aspecto em detrimento dos demais resulta num desenvolvimento desigual e “desequilibrado”, onde somente uma parte da população é beneficiada (SERRA, 1997).

Em tese, podemos dizer que as políticas governamentais, portanto, políticas públicas, têm como prioridade o bem-estar de toda a sociedade, vale dizer, da população mais carente. Entretanto, não é isto o que vem ocorrendo na sociedade brasileira ao longo de sua história republicana. Em linhas gerais, observamos que as políticas de desenvolvimento

implementadas no Brasil desde a ditadura militar até a conjuntura atual não priorizaram e ainda não priorizam os gravíssimos problemas sociais do país e pelo contrário, aumentaram e vêm aumentando ainda mais a exclusão, a marginalização social, o desemprego, a miséria, a fome e outros aspectos dramáticos que estão presentes no cotidiano das camadas populares.

Durante o regime militar as políticas de desenvolvimento regional no Brasil, e especialmente na Amazônia Oriental, fundamentaram-se num paradigma de desenvolvimento denominado “de cima para baixo” (HANSEN,1981), o qual sublinha que o crescimento econômico se enceta, programada ou espontaneamente, a partir de alguns setores dinâmicos geograficamente aglomerados (pólos de desenvolvimento) e se dissemina, posteriormente, para o restante do país (SERRA, 1997).

Existem algumas razões para esta ampla aceitação do conceito de pólos de desenvolvimento no Brasil e a principal delas está centrada na concepção de que era plenamente possível se alcançar crescimento econômico, equilíbrio inter-regional e a integração das regiões subdesenvolvidas através de uma estratégia de desenvolvimento descentralizado. Esta concepção básica, cujo apelo era significativo, se adequava perfeitamente aos objetivos econômicos e geopolíticos (integração nacional e ocupação da Amazônia) do regime militar (SERRA, 1997).

O resultado desse modelo implementado aos longo dos anos 70 e 80 pelos governos militares, no que concerne às políticas de desenvolvimento para a Amazônia, por exemplo, foi, em linhas gerais, um aumento considerável dos problemas sociais. Neste sentido, em consequência dos intensos fluxos migratórios, várias cidades daquela região apresentam

problemas nas áreas de educação e saúde e uma inadequada infra-estrutura urbana, ou seja, os sistemas de tratamento de água, esgoto e coleta de lixo atendem apenas a uma parcela da população (SERRA, 1997).

Esta reflexão nos leva a uma consideração fundamental no que tange à formação social brasileira: no Brasil, não tivemos e ainda não temos o Estado do bem-estar social. Esta consideração parece-nos oportuna para que possamos compreender com mais clareza a crise do Estado no país e as mazelas sociais produzidas ao longo da história republicana. O que temos no Brasil é uma combinação permanente e alternada de paternalismo e repressão (FIORI, 1995). A própria questão do paternalismo que se faz presente no cenário político da sociedade brasileira traz consigo a articulação entre o autoritarismo e a ideologia do favor. Assim, tanto o autoritarismo quanto a ideologia do favor configuram-se enquanto marcas emblemáticas da história política do país.

Esta história, considerando o período republicano, por exemplo, é atropelada por conjunturas, Estado Novo (1937-1945) e Ditadura Militar (1964-1984), onde a repressão é institucionalizada. Daí, salientarmos que o Estado no Brasil até o fim da ditadura militar, de certa forma, tem sido a articulação entre paternalismo, este compreendido enquanto autoritarismo e ideologia do favor, e repressão.

A partir do final da década de 80 e particularmente início dos anos 90, há um debate intenso a respeito do novo papel do Estado nas sociedades contemporâneas e mais especificamente, do papel do Estado no Brasil. É precisamente na década de 90 no país que o neoliberalismo consolidará a sua hegemonia teórica e política. O pensamento político dominante, então, passará a defender mais intensamente o papel do Estado mínimo.

No cenário dos anos 90, esta defesa pelo Estado mínimo vem inserida no contexto do processo de globalização. Tal processo, ao contrário do que a ideologia dominante veicula, não se constitui enquanto novidade mas apresenta uma peculiaridade: a política neoliberal. Embora conceitualmente possamos dizer que neoliberalismo e globalização não são similares, ao contrário, apresentam distinções, na prática e da forma como vem sendo conduzido o processo de globalização, parece-nos que ambos são apresentados como se fossem idênticos, um como consequência do outro, e mais, o caminho “inexorável” para determinado país fazer parte da “aldeia global” é adotar o receituário neoliberal. Deste ponto de vista, não há saída e assim, a política neoliberal se converte no caminho por excelência para entrar nessa “aldeia global”. Há alguns graves problemas nesta visão dominante e por esta via, a política neoliberal acaba se tornando uma “utopia quase religiosa” (FIORI, 1997) e sem dúvida, observamos a existência do “fundamentalismo econômico” (SANTOS, 1998).

Ressaltamos ainda que a globalização é um mito que “exagera o peso e alcance das forças econômicas de âmbito internacional” (BATISTA JR, 1998). Desta forma, conforme análise de Batista Jr., ao contrário do que sugere o fatalismo associado à ideologia da globalização, o desempenho das economias e o raio de manobra dos governos continuam a depender de escolhas nacionais (BATISTA JR., 1998).

Queremos sublinhar, também, que problemas como desemprego e o subemprego, a desnacionalização da economia e a dependência de capitais externos, longe de constituírem a consequência irrecorrível de um processo global, resultam de políticas adotadas no

âmbito nacional, convenientemente dissimuladas pelo apelo à retórica da globalização (BATISTA JR., 1998).

Estudando a trajetória da política neoliberal, tanto nos países centrais como nos periféricos, dos anos 80 até os dias atuais, sem dúvida, há que se constatar um relativo sucesso (FIORI, 1998) desta política. Aí encontra-se a tensão central da política neoliberal: para ter êxito no combate à inflação, aumentar os lucros, rebaixar os salários, diminuir os déficits públicos, dismantelar os sindicatos (OLIVEIRA, 1995) e etc., só produzindo mais desemprego e exclusão. A lógica neoliberal no que concerne aos problemas sociais é perversa e coerente, ou seja: perversa porque produz cada vez mais a exclusão e aumenta o desemprego, e coerente em face do seu próprio pensamento, isto desde 1945, que, sem dúvida, sofisticou-se muito dos anos 60 para a conjuntura atual (FIORI, 1997).

. Considerações finais

Entendemos que a crise pela qual o país atravessa, particularmente nos anos 80 e 90, é de caráter político e que a conjuntura atual é trágica (RIBEIRO, 1995). Esta tragédia ou processo genocida, nas palavras de Darcy Ribeiro, atinge preferencialmente as camadas populares da sociedade brasileira que são constantemente alijadas das prioridades expressas nas políticas governamentais. O relativo sucesso (FIORI, 1997) da política neoliberal, principalmente no que diz respeito ao início exitoso dos planos de estabilização econômica, não eliminou e não elimina de forma alguma o aumento dos problemas sociais que são estruturais na sociedade brasileira como, por exemplo, o desemprego, a exclusão, a fome, a morte por inanição e outros.

Esta conjuntura aponta para um desafio: se é verdade, e há indícios fortíssimos para isso, que as políticas governamentais de cunho neoliberal no Brasil e em algumas sociedades vêm agravando e intensificando os problemas sociais e neste sentido, apresentam nesta virada do milênio sinais de esgotamento, o que se coloca de forma premente é a capacidade política de reverter esse quadro dramático. Se a saída para o país não é o aeroporto, ela também não é a manutenção deste quadro que dia a dia vem se agravando e mais, insere-se na lógica da doutrina neoliberal. Portanto, não nos iludamos pois *eles sabem o que fazem mas mesmo assim continuam fazendo* (ZIZEK, 1991).

. Referências Bibliográficas

ANDERSON, P. (1995), “Balanço do neoliberalismo”, in E. SADER & P. GENTILI (org.), Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático, Paz e Terra, RJ., pp. 9-23.

BAER, W. & MALONEY, W. (1997), “Neoliberalism and Income Distribution in Latin America”, World Development, vol. 25, nº 3, pp. 311-327.

BATISTA JR., P.N. (1998), “Mitos da ‘globalização’”, Estudos Avançados 12 (32), pp. 125-186.

BORON, A. A. (1995), “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal”, in E. SADER & P. GENTILI (org.), Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático, Paz e Terra, RJ., pp. 9-23.

BORON, A. A. (1999), “Quince años después: democracia e (in)justicia en la historia reciente de América Latina”, in Seminário Internacional CROP/UIA/ITESM, Poverty and Social Justice in Latin America, 17 a 21 de março, México, pp. 1-26.

BOURDIEU, P. (1998), *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*, Zahar, RJ.

BOURDIEU, P. (1997). *A miséria do mundo*. Rio de Janeiro: Vozes

CASTELLS, M. (1996), *The Rise of Network Society*, Blackwell, London.

CASTELLS, M. (1997), *The Power of Identity*, Blackwell, London.

CASTELLS, M. (1998), *The End of Millenium*, Blackwell, London.

CASTELLS, R. (1998). *As metamorfoses da questão social*. Rio de janeiro: Vozes.

CHESNAIS, F. (1997), “Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo”, *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, nº 1, pp. 7-34.

DINIZ, E. (1997), *Crise, reforma do estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*, Fundação Getúlio Vargas, RJ.

DUPAS, G. (1998a), “A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto”, *Pesquisas*, nº 13, pp. 53-66.

DUPAS, G. (1998b), “A lógica da economia global e a exclusão social”, *Estudos Avançados* 12 (34), pp. 121-159.

FIORI, J.L. (1997), Os Moedeiros Falsos, Vozes, RJ.

FIORI, J.L. (1993), “Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro”, in M. da C. TAVARES & J. L. FIORI (org.), (Des)Ajuste global e modernização conservadora, Paz e Terra, RJ., pp. 127-193.

FIORI, J.L., TAVARES, M. da C. & NORONHA, J.C. de (org.) (1998), Globalização: o Fato e o Mito, EdUERJ, RJ.

FIORI, J.L. (1995). Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight.

FURTADO, C. (1998), O Capitalismo Global, Paz e Terra, RJ.

GERSCHMAN, S. (1997), “Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão”, in S. GERSCHMAN & M. L.W. VIANNA (org.), A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização, FIOCRUZ, RJ, pp. 53-64.

HADDAD, F. (org.) (1998). Desorganizando o consenso. Rio de Janeiro: Vozes.

MARTINS, L. (1998), “Globalização: a importância do fenômeno”, Pesquisas, nº 13, pp. 47-51.

NUNNENKAMP, P. (1997), “Os impactos da globalização no Brasil: uma comparação internacional”, Pesquisas, nº 8, pp. 73-99.

PRZEWORSKI, A. (1996), “Nota sobre o Estado e o mercado” Revista de Economia Política, vol.16, nº 3 (63), julho-setembro, pp. 115-120.

OLIVEIRA, F. de (1995). “Neoliberalismo à brasileira”, in: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

REIS, F.W. (1997), “O nacional e o social em tempos globais”, in S. GERSCHMAN & M.L.W. VIANNA (org.), A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização, FIOCRUZ, RJ, pp. 43-51.

RIBEIRO, D. (1995). O Brasil como problema. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

SANTOS, T. dos (1998), “O papel do estado num mundo em globalização”, Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, nº 2, pp. 47-71.

SERRA, M.A (1997). A study of social impacts of a major infrastructure investment: the case of one area in the carajas corridor - the town of Parauapebas, Ph.D. thesis, London School of Economics and Political Science, University of London.

SERRA, C.H.A. & SERRA, M.A. (1999), “Social development and exclusion in Brazil: deadlocks and dilemmas in the 1980s and 1990s”, in Seminário Internacional CROP/UIA/ITESM, Poverty and Social Justice in Latin America, 17 a 21 de março, México, pp. 1-20.

SINGER, P. (1998), “Um histórico da globalização”, Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, nº 2, pp. 35-86.

TAVARES, M. da C. (1993), “Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora”, in M. da C. TAVARES & J. L. FIORI (org.), (Des)Ajuste global e modernização conservadora, Paz e Terra, RJ., pp. 21-73.

VIANA, A. L. (1997), “As políticas sociais e as políticas de saúde no contexto do processo de globalização”, in S. GERSCHMAN & M. L.W. VIANNA (org.), A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização, FIOCRUZ, RJ, pp. 201-210.

ZIZEK, S. (1991). O objeto sublime da ideologia. Rio de Janeiro: Zahar.