

A FUNCIONALIDADE DOS GOVERNOS DEMOCRÁTICOS BRASILEIROS AO AJUSTE NEOLIBERAL

Rosana Soares Campos¹

Resumo: Este estudo analisa o papel dos governos Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso na implementação de políticas econômicas neoliberais nos anos 1990 no Brasil. A pesquisa utiliza duas categorias de análise: democracia e neoliberalismo. Neste cenário, a partir de um estudo histórico e estatístico-descritivo verificou-se um comportamento funcional dos governos democráticos, através de políticas de privatização, abertura de mercado, redução do papel do Estado na economia, etc, acarretando graves consequências sociais a uma expressiva parcela da população brasileira. O desemprego e a informalidade laboral foram alguns dos principais impactos dessas políticas.

Palavras-Chave: Governos Democráticos; Neoliberalismo; Desemprego; Informalidade.

THE FUNCTIONALITY OF BRAZILIAN DEMOCRATIC GOVERNMENTS IN THE NEOLIBERAL ADJUSTMENT

Abstract: This study analyzes the role of the governments of Fernando Collor de Melo, Itamar Franco and Fernando Henrique Cardoso in the implementation of neoliberal economic policies in the 1990s in Brazil. The research uses two categories of analysis: democracy and neoliberalism. In this scenario, from a historical-statistical-descriptive study, it was verified a functional behavior of democratic governments for neoliberal practice, causing serious social consequences for a significant portion of the Brazilian population. Unemployment and labor informality were some of the main impacts of these policies.

Keywords: Democratic Governments; Neoliberalism; Unemployment; Informality

LA FUNCIONALIDAD DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS BRASILEÑOS PARA EL AJUSTE NEOLIBERAL

Resumen: Este artículo analiza el papel de los gobiernos de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso en la implementación de las políticas económicas neoliberales en la década de 1990 en Brasil. La investigación utiliza dos categorías de análisis: democracia y neoliberalismo. En este escenario, basado en un estudio descriptivo histórico-estadístico, hubo un comportamiento funcional de los gobiernos democráticos para la práctica neoliberal, causando serias consecuencias sociales para una porción significativa de la población brasileña. El desempleo y la informalidad fueron algunos de los principales impactos de estas políticas.

Palabras Clave: Gobiernos Democráticos; Neoliberalismo; Desempleo, Informalidad.

Introdução

A transição democrática brasileira, de forma pactuada, permitiu a continuidade das elites políticas e o estabelecimento de um tipo de democracia associado aos interesses do mercado. Nesta direção, os governos democráticos que se seguiram implementaram políticas neoliberais reduzindo gastos sociais, enquadrando-se à disciplina fiscal, flexibilizando o câmbio, privatizando, diminuindo as funções do Estado, independentemente das consequências sociais e econômicas.

Em seu estudo sobre “A relação entre modernização liberal e práticas políticas atrasadas no Brasil dos anos 1990”, Elsie Lenardão (2008) constata essa funcionalidade do regime democrático brasileiro para a implantação das reformas econômicas voltadas ao mercado, através de práticas políticas clientelistas. Para o autor, tais práticas atenderam a interesses imediatos de alguns políticos e de empresários na busca de vantagens. Esse modelo de modernização neoliberal, conforme Lenardão, era essencialmente antipopular e, por isso mesmo, necessitava de governos dispostos a estabelecer a agenda neoliberal. Os presidentes Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram os dois grandes representantes do modelo neoliberal no país nos anos 1990. No governo de José Sarney (1985-1989), embora o debate sobre políticas neoliberais estivesse em pauta, não era uma prioridade; visto a situação econômica de grande recessão no país e a precária legitimidade política deste governante.

Neste cenário, o artigo tem a pretensão de analisar a funcionalidade dos governos democráticos brasileiros para a implementação das políticas econômicas neoliberais. É um estudo histórico e estatístico-descritivo, a partir do recorte temporal da década de 1990. Objetiva-se apresentar as práticas governistas que fortaleceram o neoliberalismo no país. E, posteriormente, analisar duas importantes consequências dessas

¹ Professora de Ciência Política na Universidade Federal de Santa Maria. Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). Email: rosanascampos@yahoo.com.br

políticas: o aumento do desemprego e da informalidade no período estudado. Mas antes, serão apresentados os dois conceitos que norteiam este estudo: democracia minimalista-procedimental e neoliberalismo, para que se possa compreender o comportamento dos governos analisados.

A democracia como forma e o neoliberalismo como conteúdo

Há uma diversidade de usos para o conceito de democracia (BARRUETO e NAVIA, 2013). Nesse trabalho, a democracia é observada a partir do grau de cumprimento dos requisitos democráticos: minimalista, procedimental e substancial.

O regime democrático no Brasil, no período dos anos 1990, pode ser caracterizado como minimalista-procedimental, seguindo a definição de David Collier e Steven Levitsky (1996). Os autores definem este tipo de democracia como um conjunto de procedimentos e regras políticas como votar, ter direitos civis respeitados e os governos eleitos conseguirem governar. A participação política nas decisões governamentais se resume ao voto e os direitos da população centram-se em aspectos políticos e civis (muitos somente formais na Constituição), ignorando as condições de desigualdades sociais e econômicas da população.

A visão minimalista da democracia considera as eleições competitivas como o requisito necessário e suficiente. É baseada no conceito schumpeteriano de democracia - um método político, “um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas” (SCHUMPETER, 1984:304). E neste método “...os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos livres da população” (SCHUMPETER, 1984:336). O cidadão não tem capacidade de decidir. A política é o resultado da disputa entre elites. E a democracia é apenas um conjunto de procedimentos e regras que facilita essa competição.

A visão procedimental defende a necessidade de atributos básicos de liberdade para garantir a competência eleitoral. Este modelo está ancorado no funcionamento das instituições e como elas são capazes de manter as garantias que possibilitam as condições necessárias ao regime, conforme Robert Dahl (1971). O autor elenca oito garantias: 1) liberdade para formar e participar de associações; 2) liberdade de expressão; 3) direito a voto; 4) elegibilidade a cargo público; 5) direito de líderes políticos de competir; 6) alternativas de fontes de informação; 7) eleições livres e justas e 8) instituições nas quais as políticas de governo dependem de votos e de outras expressões de preferências. A visão procedimental argumenta que apenas o instituto eleitoral não é suficiente para garantir o equilíbrio democrático. Por isso, muitos autores que se apoiam nessa visão, como Sartori, (1994) e Dahl (1971), creditam na importância dos arranjos, concertos, preferências, interesses e acordos entre os grupos para o funcionamento do regime. Conforme Sartori, as democracias modernas dependem de: a) poder limitado da maioria; b) procedimentos eleitorais e c) transmissão do poder dos representantes.

A partir desse arranjo minimalista-procedimental, a democracia pode ser observada como a forma, o espaço político onde serão implementadas as políticas econômicas de mercado; aqui analisadas como o conteúdo. Conceitualmente o neoliberalismo tem sido analisado a partir de quatro concepções, identificadas por Springer (2012, p.136-37):

1) *neoliberalismo como projeto hegemônico ideológico*: argumenta que atores e grupos dominantes organizados em torno de alianças transnacionais têm a capacidade de projetar e circular um programa coerente com seus interesses. Envolve não apenas uma subordinação por coerção, mas um certo grau de consentimento; 2) *neoliberalismo como políticas e programas*: concentra-se na análise de transferência de propriedades do Estado ou de participações públicas ao setor privado ou a interesses corporativos, com a justificativa de eficiência; 3) *neoliberalismo como forma de Estado*: o neoliberalismo é considerado um processo de transformação em que os Estados se envolvem propositalmente para permanecerem competitivos no campo de atuação transnacional e 4) *neoliberalismo como governamentalidade*: centra-se no reconhecimento de um caráter processual, no qual a articulação do neoliberalismo dá-se através do controle da conduta dos indivíduos. Tal processo é centrado na produção de conhecimento através do conjunto de racionalidades, estratégias, que permite este controle, mesmo à distância.

Apesar de imprimir características próprias, essas concepções estão entrelaçadas. Pensar o neoliberalismo como governamentalidade implica olhar também que políticas são necessárias para controlar a conduta dos indivíduos. Nessa direção, imprimir um controle, seja por coerção ou persuasão, sugere uma tentativa de hegemonia. E numa ordem global o Estado ainda precisa estar em sintonia com os interesses da mundialização.

Neste trabalho, em consonância com os diversos prismas do neoliberalismo, compreende-se o fenômeno a partir da concepção de governamentalidade, observada como uma racionalidade política que se torna mundial e que consiste em se impor pelos governos, não só na economia, mas também na sociedade. E que tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados, conforme Dardot e Laval (2016). É Foucault (2008) quem primeiro utiliza o conceito para explicar a nova governamentalidade neoliberal, “...como uma maneira de conduzir a conduta dos homens” (FOUCAULT, 2008, p.258) a uma sociedade de mercado. Para o autor, essa racionalidade tem como objetivo regular o exercício global do poder político com base nos princípios de uma economia de mercado, com a pretensão de “organizar

de fato o espaço concreto e real em que a estrutura formal da concorrência podia atuar.” (FOUCAULT, 2008, p.182). A sociedade é o alvo e o objetivo dessa prática governamental, com modificações profundas no sistema da lei e nas instituições jurídicas, a fim de implementar esse programa de racionalização. E o Estado, de acordo com Foucault, tem o papel de assegurar a implementação dessa governamentalidade neoliberal.

Nos anos 1990 essa racionalidade política foi operacionalizada através das recomendações do Consenso de Washington, um conjunto de regras de procedimentos político-econômicos. Os dez pontos apresentados abaixo deveriam ser cumpridos pelos países da América Latina (WILLIAMSON, 1990), enquadrando-se ao modelo neoliberal, a fim de receberem ajuda financeira de organizações econômicas internacionais. São eles: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária para reduzir taxas e aumentar a base de contribuintes, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto- com eliminação de restrições, privatização, desregulamentação e direito à propriedade intelectual.

Estes dez pontos tornaram-se um símbolo da política econômica neoliberal a ser seguido por quase todos os governos democráticos, voluntariamente ou não. O neoliberalismo estava, pois, deixando de ser uma teoria para se tornar uma prática incontestável, amplamente aceita. E a democracia procedimental foi extremamente funcional para o emprego das ‘orientações’ do Consenso de Washington. Governos eleitos democraticamente foram o suporte e o Estado a ferramenta principal para a implementação dessas medidas. Por toda a América Latina, e o Brasil não é exceção, os governos reduziram as funções do Estado, impuseram estabilidade econômica a custo de desajustes sociais e abriram espaço ao capital internacional. Medidas possíveis porque o regime era democrático somente sob o ponto de vista político, negligenciando os problemas econômicos e sociais da população.

O discricionarismo político de Fernando Collor, Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso na implementação de políticas econômicas neoliberais

Fernando Collor de Melo² foi eleito sob o discurso de combate à corrupção e à hiperinflação, que acometia a vida econômica do país no final dos anos 1980; impedindo o Brasil de crescer e se desenvolver. A elite econômica e empresarial depositou em Collor sua confiança para a implementação de projetos de liberalização econômica e, eleito presidente, colocou em funcionamento a máquina estatal a serviço desse objetivo.

Em seu discurso de posse, em 15 de março de 1990, anunciou como prioridades o combate à inflação, a reforma do Estado e a modernização econômica. O Plano Collor I, apresentado no dia seguinte à sua posse, já mostrou que o modelo político-econômico neoliberal vigoraria em sua gestão. Além da troca de moeda, do confisco de ativos financeiros e do congelamento de preços que não agradaram a uma boa parcela da classe média brasileira, os elementos da política neoliberal estavam presentes. Houve um forte ajuste fiscal, redução do valor real do salário, extinção de vinte e quatro empresas públicas, entre elas Portobrás, Siderbrás, Embrafilme, Instituto Brasileiro do Café e o Departamento de Obras e Rodagem. Deu-se início ao processo de privatizações e a demissões, liberação da taxa de câmbio e eliminação de incentivos fiscais.

Algumas medidas, como a liberação do comércio exterior, contrariaram empresários nacionais; que se viram ameaçados pela concorrência externa. Em 1989 as tarifas aduaneiras eram de 38% e em 1992 caíram para 21,2%, numa demonstração de que o modelo de substituição de importações havia se esgotado e agora a indústria brasileira deveria se adaptar à competitividade internacional. Todas essas medidas tinham como objetivo reduzir a inflação e o déficit público e preparar o país para entrar numa economia de mercado.

O Projeto de Reconstrução Nacional (PRN-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1990) como tentativa de conduzir os objetivos não cumpridos no Plano Collor I, estipulou medidas de diminuição do Estado com algumas decisões pontuais, como a redução da estabilidade dos funcionários públicos, a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por idade e a introdução do ensino superior pago (tentativa de privatização das universidades federais).

A substituição da ministra da economia, Zélia Cardoso de Melo, em maio de 1991, pelo embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Marcílio Marques Moreira, com bom trânsito no mercado internacional, representou mais uma etapa neoliberal no país. Taxas de juros foram elevadas, eliminou-se o controle dos preços e se implementou uma série de medidas para abrir o mercado ao capital internacional, além de redução da alíquota de importação. Ao final de 1991, o governo assinou uma carta de intenções com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para um empréstimo de dois bilhões de dólares, e, em contrapartida, se comprometia a adotar um drástico ajuste fiscal e ampliar o programa de privatizações.

Em outubro de 1991, a privatização da Usiminas marcou o início do Plano Nacional de Desestatização (instituído através de lei federal 8031/90, que se originou de conversão da medida provisória 155 em lei). Ao

² Governou o país entre 15 de março de 1990 e 29 de dezembro de 1992

final de 1992, 13 empresas estatais já haviam sido privatizadas.

O rápido governo de Fernando Collor deu início à implementação do modelo de política econômica neoliberal proposto pelo Consenso de Washington no final da década de 1980, aos países latino-americanos. Collor encampou a ideia de transformar o país numa economia de mercado às custas de arrocho econômico para o controle da inflação, abertura do mercado para o capital estrangeiro, ajuste fiscal, redução do Estado e, em consequência disso, aumento do desemprego/subemprego e da pobreza. O governo Collor não se preocupou com problemas sociais. Ao contrário, contribuiu para que eles se avolumassem mais através dessas medidas político-econômicas.

O governo Itamar Franco³ deu continuidade ao programa de política econômica neoliberal iniciado por Collor. Com a justificativa de “pôr as contas em ordem”, o Programa de Ação Imediata (PAI), lançado em junho de 1993, tinha como objetivos: 1) corte e maior eficiência dos gastos; 2) recuperação da receita tributária; 3) fim da inadimplência de Estados e Municípios em relação às dívidas com a União; 4) controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais; 5) saneamento dos bancos federais e 6) privatização.

A privatização foi o elemento central da política neoliberal desse pacote e se concretizou com a desestatização de 14 empresas no governo Itamar Franco. O equilíbrio fiscal era meta prioritária para a redução da inflação a fim de estabilizar a economia para receber o capital estrangeiro.

O PAI deixava explícito em suas páginas a intenção de “colocar a casa em ordem” para abri-la ao comércio exterior, encerrando, como escrito no documento, um período marcado pelo controle do Estado, fechamento ao mundo exterior e instabilidade monetária. “Quer também abrir as portas de uma nova etapa para o desenvolvimento do país em que se mantém o poder da regulação governamental e se passa a liderança para a iniciativa privada, aberta à competição global, voltada para a integração e a estabilidade econômica” (PAI/MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1993, p. 12 apud SILVEIRA, 2009, p.98).

Nesta mesma direção, as linhas gerais do Plano Real foram traçadas ainda no final de 1993, por um documento⁴ do então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que apregoava, além do já exposto anteriormente sobre reajuste fiscal, um novo modelo de Estado livre do engessamento das contas públicas. Para FHC, o Sistema Único de Saúde (SUS) e a previdência social eram os grandes vilões do desarranjo financeiro.

Neste documento, FHC também tratou da revisão constitucional a partir de seis pontos: descentralização de incumbências federais aos estados e municípios, mudanças no orçamento, reforma tributária, reforma administrativa, privatização e o fim das reservas de mercado. Além disso, propôs a criação do Fundo Social de Emergência, que desvincularia 20% do orçamento para gastos que fossem considerados importantes no critério governamental, além da reforma monetária.

O Fundo foi aprovado e os demais itens ficaram sob discussão. Porém, o governo, com o objetivo de seguir sua política de ajuste fiscal e redução da inflação, editou medida provisória para a implementação de uma unidade de valor real, dando início à reforma do sistema monetário no país, sob a qual entraria em vigor uma nova moeda, concretizando, assim, o Plano Real.

Nos dois anos do governo Itamar Franco a desregulamentação da economia e a abertura comercial foram aprofundadas. Houve, também, a expansão dos programas de privatização e o acirramento do ajuste fiscal. Porém, foi sob o governo de Fernando Henrique Cardoso⁵ que o modelo de política econômica neoliberal se concretizou. Para começar, foi aprovada pelo Congresso e sancionada por FHC a Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos por empresas privadas, abrindo, desse modo, espaço ao investidor privado na esfera pública para assumir responsabilidades do Estado. No começo de 1995, o governo lançou um conjunto de medidas que visava cortar gastos, reduzir ainda mais as tarifas de importação e agilizar a privatização. Somente em 1995 foram vendidas 17 empresas públicas. Emendas à Constituição, promulgadas em 1995, acabaram com os monopólios públicos de petróleo, gás e telecomunicações e foi permitida a participação de capital estrangeiro na lavra de recursos minerais, exploração dos potenciais de energia hidrelétrica e transportes aquáticos.

A reforma do Estado, como preconizava o Consenso de Washington, foi concretizada no primeiro governo FHC, e retirou do Estado funções básicas dentro das esferas econômica e social. O Estado passou a adotar uma postura de executor das tarefas exclusivas, centralizadas na formulação, execução e controle de políticas públicas, e de regulador, através de agências autônomas como Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), etc.

Enquanto enxugava a máquina estatal, o governo ajudava o sistema bancário a se reerguer para enfrentar a nova situação econômica, através do Programa de Estímulo e Reestruturação (PROER), colocado em prática em 1995 através de medida provisória. E, entre os anos de 1995 e 2000, o governo federal injetou

3 Governou o país entre 29 de dezembro e primeiro de janeiro de 1995

4. Ministério da Fazenda - Exposição de Motivos, n 395, 1993

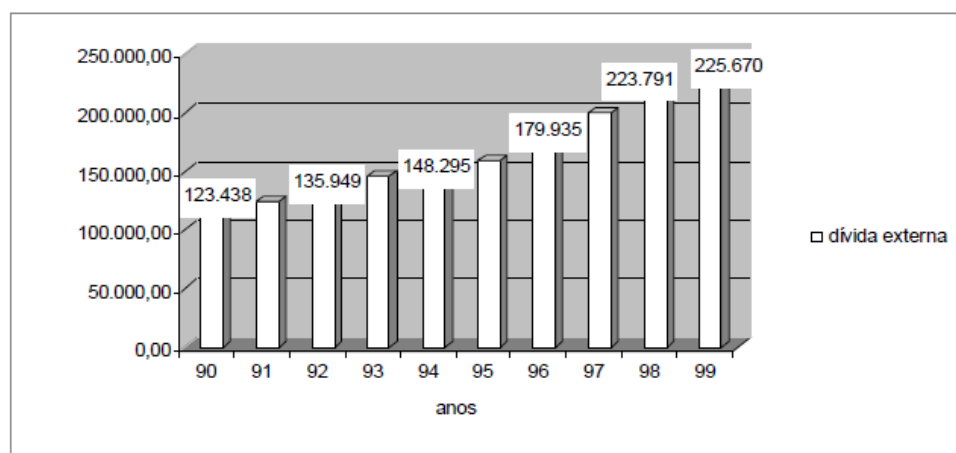
5. Governou o país entre primeiro de janeiro de 1995 e primeiro de janeiro de 2003

no sistema bancário cerca de R\$ 31 bilhões para revitalizar economicamente os bancos brasileiros.

Em 1997, por medida provisória, depois transformada na lei 9.471/97, foi instituído o Programa Nacional de Desestatização do governo FHC. A participação do capital estrangeiro, que havia sido de 5% nas privatizações entre 1990 e 1994, passou para 53% entre 1995 e 2002. 80% das empresas privatizadas neste período eram do setor de infraestrutura e serviços. Também no governo FHC foram privatizadas a Excelsa, a Light, a Gerasul, a Rede Ferroviária Federal S.A, a Companhia Vale do Rio Doce e 13 subsidiárias, a Telebrás, 12 participações acionárias da Petroquisa e da Petrofértil, sete administradoras de portos, 55 potenciais de energia hidrelétrica e 24 linhas de transmissão de energia elétrica, 5.932 km de rodovias federais e a Datamec S.A. Além disso, as ações da Petrobras que excediam o mínimo necessário para o controle acionário foram vendidas⁶.

Segundo Relatório de Atividades do Programa Nacional de Desestatização (PND -BNDES, 2004), foram realizadas no Brasil entre 1990 e 2002, 69 desestatizações, rendendo cerca de 59 bilhões de dólares aos cofres nacionais. E mesmo com esse volume de dinheiro, o Brasil continuava um assíduo credor do FMI, como aponta o gráfico 1.

Gráfico 1 – Dívida Externa Brasileira: década de 1990 (US\$)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEPAL/2000

O gráfico 1 sinaliza o constante aumento da dívida externa brasileira principalmente após o Programa de Estabilização Econômica, implementado em 1994. A dívida externa teve um aumento de 65% entre 1994 e 1999. A justificativa foi a busca do equilíbrio econômico do país durante as crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1999). O país tornava-se cada vez mais dependente de organismos financeiros internacionais; ratificando seu espaço no sistema econômico mundial – uma economia periférica e dependente.

No começo de seu segundo mandato, FHC firmou acordo com o FMI para um empréstimo tendo como contrapartida a imposição de medidas de estabilização fiscal, já iniciadas no Brasil. Neste acordo, o país receberia nove bilhões de dólares imediatamente, mais 32 bilhões em três anos; condicionados ao grau de implementação de políticas de estabilidade fiscal. Em 2001, houve um novo acordo e a exigência de que o Brasil apertasse ainda mais as metas de superavit primário. Em 2002 o governo FHC fez seu último acordo. Estes empréstimos retiraram do país autonomia para decidir sua política econômica, já que eram condicionados a uma série de metas como manutenção do câmbio flutuante, controle da taxa de inflação, patamar mínimo de reservas internacionais, entre outras exigências que resultaram no aumento de problemas sociais.

Para conseguir colocar em prática este modelo de política econômica neoliberal, centrado na estabilidade econômica medida pela inflação, Fernando Henrique Cardoso precisou estabelecer o que Lenardão (2008) chamou de ‘pacto conservador’: a coalizão entre o PSDB e partidos de perfil clientelístico e velhas oligarquias políticas. Este pacto seria caracterizado, conforme o autor, como um bloco político-ideológico, porque foi capaz de formar uma “aliança bem-sucedida entre o que se poderia chamar de ‘cosmopolitismo de cócoras’ de uma parte da intelectualidade paulista e carioca atrelada às altas finanças internacionais e ao localismo dos donos do sertão e da malandragem urbana brasileira” (FIORI, 2001, apud LENARDÃO, 2008, p.200).

Lenardão também evidencia a estratégia de cooptação do Congresso, por Fernando Henrique Cardoso, para ter seus projetos e medidas provisórias aprovados. O autor argumenta que esta estratégia foi facilitada pelas prerrogativas que o poder Executivo dispõe, como:

6. Relatório de Atividades do Programa Nacional de Desestatização-2003 / BNDES, 2004.

Distribuir inúmeros cargos importantes do aparelho estatal e que não são eletivos, mas dependentes da indicação e aprovação do Executivo; controlar uma grande variedade de recursos, tais como créditos financeiros, execução de emendas individuais e coletivas dos parlamentares, concessão de rádio e televisão, licitações, (...) o controle sobre o poder legislativo por parte do poder Executivo seria agora conseguido por meio da 'comercialização' do apoio de alguns partidos e de alguns parlamentares (LENARDÃO, 2008, p. 200).

Conforme Jairo Nicolau (2000), Fernando Henrique Cardoso teve o apoio de mais de três quintos dos parlamentares na Câmara dos Deputados durante o seu primeiro mandato. E se o apoio lhe fosse negado através de cooptação, segundo Elsie Lenardão, o executivo usava seu poder para ameaçar os partidos até conseguir a submissão do parlamento. Conforme Lenardão, os governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso garantiram carta branca do Congresso,

...para o que interessava àquelas frações de classe que mais tiravam vantagem do modelo neoliberal e da política econômica rentista (...). Por outro lado, os parlamentares colheram a seiva indispensável à sua reprodução eleitoral: adendos ao orçamento federal favorecendo suas bases eleitorais, cargos em variados escalões do governo e em empresas públicas, etc (LENARDÃO, 2008, p. 200).

Para muitos, a princípio, seria complicada a compatibilidade desse pacto conservador entre a modernização neoliberal e fisiologismo, clientelismo e as práticas patrimonialistas. Mas Elsie Lenardão afirma que tal pacto foi uma constante, evidenciada pelo apoio de parlamentares ao governo em suas empreitadas neoliberais, em troca de benefícios. O autor cita, por exemplo, o comportamento de Antônio Carlos Magalhães (ACM)⁷. Político conservador e um exemplo de práticas políticas arcaicas, ACM encampou o discurso neoliberal em favor das privatizações e condenando os monopólios estatais, ao mesmo tempo em que seu patrimônio crescia; fruto de concessões de mídia eletrônica por parte do governo.

Lenardão aponta também o exemplo do apoio de deputados em troca de execução de emendas individuais e coletivas ao orçamento. Conforme o autor, partidos que formaram a coalizão do governo FHC no Congresso foram muito bem agraciados nas execuções orçamentárias.

Em 2000, viu-se que os partidos da base governamental, mesmo detendo 73,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados, foram recompensados com 83,8% da totalidade dos recursos públicos executados como emendas individuais de seus parlamentares. De outro lado, entre os partidos da oposição, o PT, detentor de 11,3% das cadeiras da Câmara no período, recebeu apenas 6,1% dos recursos totais. (PEREIRA e MILLER apud LENARDÃO, 2008, p. 08).

A emenda de reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, para dar continuidade às suas políticas neoliberais, foi mais um caso de típica comercialização do Congresso Nacional. Em 1997, o deputado federal Ronivon Santiago, na época do PFL, chegou a assumir ter vendido seu voto por R\$ 200 mil, conforme Lenardão.

Essas práticas políticas funcionaram como recursos de negociação, que se transformaram no principal meio do governo executar suas diretrizes. A democracia limitou-se a ser um regime político de caráter procedimental, funcional à expansão da acumulação do capital estrangeiro no país, por meio das políticas neoliberais, como aponta Codato (2005), na descrição abaixo.

Quando se inspeciona a agenda que vigorou no governo de FHC, destacam-se as famosas reformas 'orientadas para o mercado': privatizações de empresas estatais, desregulamentações de esferas antes reguladas pelo Estado, controle rigoroso da inflação e do déficit público, redimensionamento dos gastos públicos, abertura comercial e financeira, etc. Na verdade, as reformas econômicas prescindiram de uma verdadeira reforma política, que aumentasse a representação, e de uma reforma do Estado, favorecesse a participação. Ou melhor, as reformas neoliberais tiveram como precondição o arranjo autoritário dos processos de governo e a ausência de responsabilidade dos governantes. Daí que sua implementação não combinou com as exigências de ampliação da cidadania e controle social sobre o Estado, suas burocracias e aparelhos de poder. Houve uma complementaridade entre o discurso ideológico liberal e as práticas políticas autoritárias, expressa na insistência em construir apenas a hegemonia social do capitalismo neoliberal, e não novas formas de legitimação política democrática. (CODATO, 2005, p. 97)

É neste sentido que se observa como a democracia brasileira se constituiu limitada à esfera eleitoral-procedimental e quão esta característica foi útil para a implementação de políticas neoliberais. Mas as consequências econômicas e sociais desestabilizaram o discurso neoliberal. A expansão do desemprego e do trabalho informal, o aumento da precarização do trabalho e a sustentação dos níveis de pobreza no patamar dos 30% da população brasileira colocaram em xeque a eficiência e eficácia do modelo neoliberal.

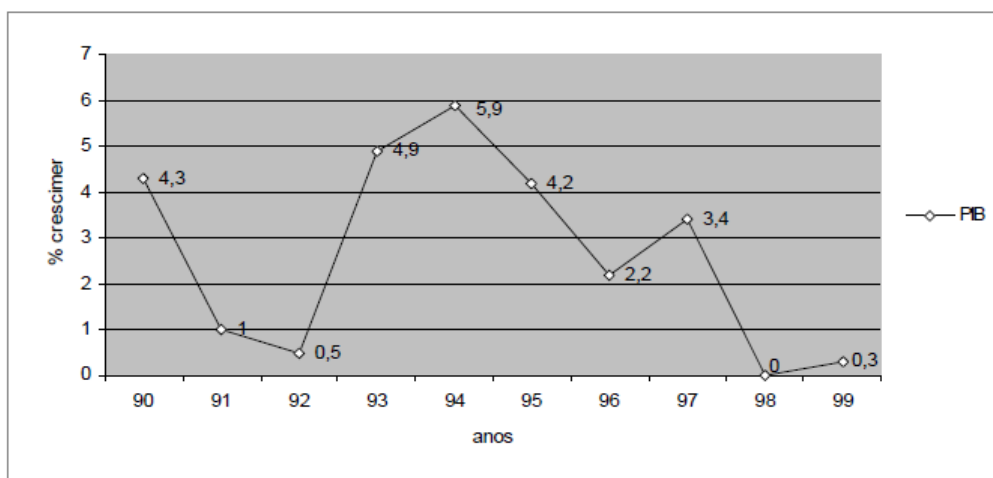
7. Político baiano, desempenhou funções públicas como deputado (estadual e federal), governador e senador. Esteve no poder durante o mandato de 13 presidentes, nos regimes ditatorial e democrático.

Desemprego e informalidade no Brasil dos anos 1990

A década de 1990 no Brasil foi marcada por uma crescente dívida externa e pela tentativa de estabilizar a economia a todo custo. As gestões governamentais neste período priorizaram a política macroeconômica em detrimento de políticas sociais. E para obter os resultados que estabilizariam a economia, os presidentes eleitos não hesitaram em deixar milhões à beira do desemprego e empurrar outros milhões para o mercado de trabalho informal.

O baixo crescimento do PIB brasileiro durante o decênio de 1990 revela que os “esforços” de estabilização da economia, como a implementação de troca de moedas (cruzeiro, cruzeiro real e real), a aceleração de redução de alíquotas de importação, alterações na estrutura administrativa do setor público, aprovação de emendas constitucionais e legislativas voltadas para a redução do déficit previdenciário, ações patrimoniais como privatizações e a contenção da expansão fiscal dos governos subnacionais (OLIVEIRA e TUROLLA, 2003) não se traduziram em desenvolvimento para o país. O gráfico 2 apresenta o comportamento do PIB durante os anos 1990.

Gráfico 2 – Crescimento do PIB brasileiro durante os anos 1990 (anual %)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEPAL/2000

O gráfico 2 revela a flutuação do PIB brasileiro durante a década de 1990, evidenciando o quanto a economia permanecia instável mesmo diante da implementação das políticas neoliberais; que prometiam estabilizá-la. Os anos de 1993, 1994 e 1995 apresentam os melhores índices de crescimento devido à preparação e implementação do Plano Real. Porém ao final da década, em 1999, o crescimento anual foi ínfimo, 0,3%. A fragilidade do país frente a sucessivas crises e à debilidade da indústria nacional para concorrer com o capital internacional resultou em baixa produção no decorrer do decênio. O baixo crescimento econômico e a implementação das políticas neoliberais afetaram, de forma drástica, o mercado de trabalho. Os anos 1990 foram perversos para os trabalhadores brasileiros.

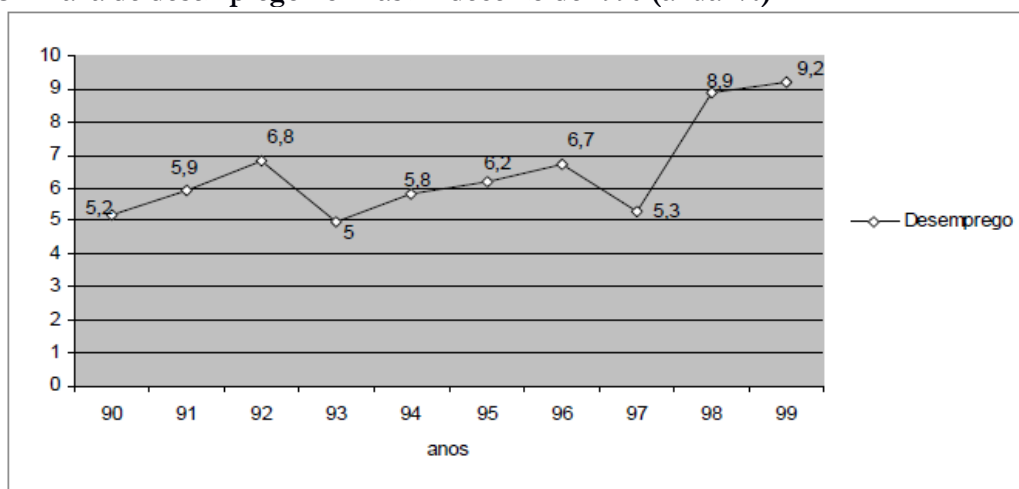
A reforma do setor público, baseada em privatizações, eliminou milhões de postos de trabalho. Entre 1995 e 1999, a privatização esteve direcionada para os serviços públicos, como energia, transporte, bancos, telecomunicações, o que culminou na eliminação de 300 mil empregos. O total de empregados com contrato formal em atividades estatizadas era de 1 milhão e 230 mil trabalhadores em 1989 e reduziu para 686 mil em 1999. Ao longo da década de 1990, 3,2 milhões de empregos assalariados formais foram eliminados do mercado de trabalho (POCHMANN, 2001).

O processo de abertura comercial provocou um impacto negativo no nível do emprego, devido a um elevado decréscimo no número de postos de trabalho nos setores econômicos em que houve o crescimento da presença tanto de capital externo como de produtos e serviços importados. Em razão da inserção comercial internacional, muitas empresas nacionais foram redirecionadas em seu processo produtivo, provocando uma mudança na linha de produção que as tornaram cada vez mais dependentes de produtos importados, restringindo assim a capacidade do país na geração de empregos.

Conforme Malagutti (2000), os elementos de sustentação do Plano Real, como abertura comercial, câmbio valorizado e taxas de juros elevadas, pareceram ser incompatíveis com o desenvolvimento social do país. No que diz respeito à geração de empregos, a abertura comercial provocou uma competição externa desigual entre países com índices de desenvolvimento bastante diferenciados, levando à falência alguns segmentos da cadeia produtiva nacional que contavam recentemente com a proteção do Estado. Já a sobrevalorização cambial, como não estimula os setores exportadores, porque os preços domésticos tornam-

se mais caros para os outros países, inibiu a criação de empregos. Isso significou um número maior de pessoas desempregadas. O gráfico 3 evidencia o comportamento do desemprego no país durante todo o decênio de 1990.

Gráfico 3 – Taxa de desemprego no Brasil – decênio de 1990 (anual %)



Fonte:

Elaboração própria a partir de dados do IBGE/2001

O gráfico 3 apresenta a oscilação na taxa de desemprego no Brasil durante a década de 1990, evidenciando a instabilidade do mercado de trabalho frente às mudanças político-econômicas. No início do decênio registrou-se 5,2% de desempregados no país, com um pico de crescimento em 1992 (6,8%), voltando a cair em 1993 (5%), e retomando crescimento até 1996; quando se registrou 6,7% de desempregados no país. Em 1997, houve uma queda reduzindo a taxa para 5,3%. Porém em 1998 houve uma retomada do crescimento do desemprego registrando 8,9% e a década se finalizou com 9,2% dos brasileiros, em idade ativa para o trabalho, desempregados. Entre o início e o final da década houve um crescimento de 76% na taxa de desemprego no país.

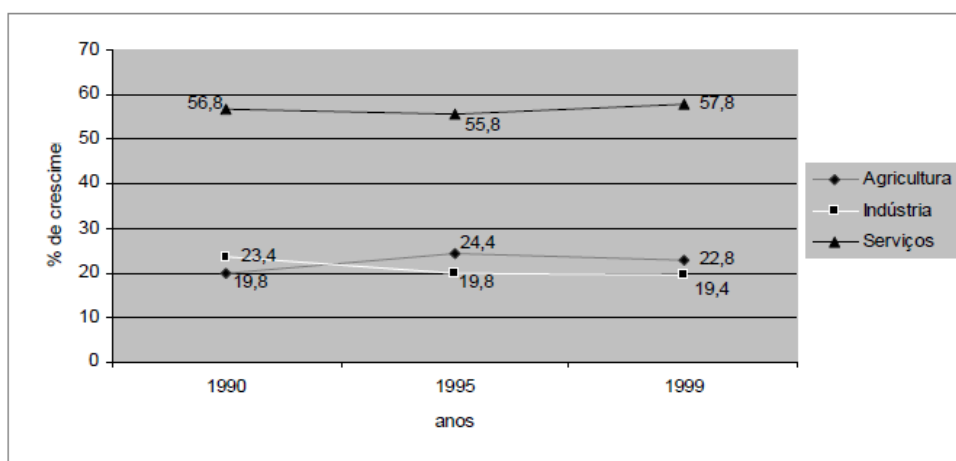
Conforme Márcio Pochmann (2001, p. 95), “...este desemprego atacou o tecido social brasileiro como uma epidemia”. Para o autor, essa situação foi resultado de duas décadas de estagnação econômica e da ação, desde 1990, de um novo modelo econômico de inserção internacional desfavorável ao emprego nacional. Pochmann explica que essa epidemia se dá pela menor evolução dos postos de trabalho diante da expansão da População Economicamente Ativa (PEA). Entre 1989 e 1998, segundo o autor, a população ocupada cresceu 14,6%, enquanto a PEA total aumentou 22,6%, influenciando diretamente o aumento do desemprego.

Dos 13,6 milhões de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho nos anos 90, apenas 8,5 milhões obtiveram acesso a algum posto de trabalho, gerando um excedente de mão de obra de 5,1 milhões de desempregados.(...) Na média, a cada ano, 1,5 milhão de pessoas foram adicionalmente incorporadas ao mercado de trabalho, mas apenas 943 mil pessoas tiveram acesso à ocupação. Ainda em termos anuais, nota-se que a década de 1990 contribuiu para o registro adicional de 567 mil desempregados. (POCHMANN, 2001, p.103)

Além da expansão do desemprego, Pochmann observou uma reversão da ocupação total. Durante a década de 1990, segundo o autor, a cada 10 empregos criados somente dois eram assalariados e com registro formal, configurando um cenário de maior difusão de postos de trabalho não-assalariados. De acordo com dados do Ministério do Trabalho, citados por Pochmann, em 1980 o Brasil possuía cerca de 23 milhões de trabalhadores assalariados com registro formal e, em 1989, esse número havia ultrapassado os 25 milhões. No ano de 1999, porém, a quantidade de assalariados, com carteira assinada, caiu para 22,3 milhões de trabalhadores. Conforme o autor, a redução absoluta e relativa de emprego assalariado formal nos anos 1990 implica em um aumento considerável da precarização das condições e relações de trabalho, que pode ser percebida pela relação entre a taxa de desempregados, dos trabalhadores sem remuneração e dos por conta própria em relação à PEA. Em 1980 essa relação era de 34,1%; em 1989 reduziu-se para 31,8% e em 1998 já se registrava que 39,7% da PEA estava ou desempregada, ou trabalhando sem remuneração ou por conta própria.

O aumento de emprego no setor de serviços e a retração do setor industrial é outro exemplo desta precarização da força de trabalho na década de 1990, conforme o gráfico 4.

Gráfico 4 – Ocupados por setor da economia: agricultura/indústria/serviços 1990/1995/1999 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEPAL/2000

A taxa de emprego na indústria sofreu retração. Em 1990 23,4% dos trabalhadores estavam na indústria. Esta porcentagem diminuiu para 19,4% em 1999. Em contrapartida, o setor de serviços que tinha 56,8% da mão de obra trabalhadora em 1990 aumentou para 57,8% ao final do decênio de 1990. Essa retração do emprego industrial e manutenção da média do emprego no setor de serviços, em que 60% desse setor é informal, revela uma precarização, conforme Pamplona (2001). Pois, segundo o autor, na medida em que se trocam empregos formais, com carteira assinada e que contemplam uma série de benefícios de proteção social, principalmente industriais, por ocupações não formalizadas no setor terciário parece estar surgindo uma nova forma de precarização do trabalho.

De acordo com Pamplona, houve uma queda significativa de empregos da indústria de transformação ao longo da década de 1990, sendo que no ano de 1998 este setor já havia eliminado 30% do total de postos de trabalho existentes em 1990, situação que representou quase um milhão e 200 mil empregos a menos na indústria de transformação nas seis regiões metropolitanas brasileiras.

Dessa forma, segundo o autor, seria um engano não relacionar a informalidade, que aumentou de 40,6% para 47,1% entre 1990 e 1999, com a precarização do trabalho, particularmente porque a elevação do setor informal tem ocorrido em grande medida pelo aumento dos trabalhadores sem carteira e domésticos, ou seja, ocupados informais mais frágeis, quase sempre sem acesso à proteção social. A tabela 1 apresenta a estrutura do emprego urbano e demonstra a expansão do setor informal e a retração do setor formal na década de 1990 no país.

Tabela 1– Estrutura do emprego urbano no Brasil anos 1990/1995/1999

Anos	Setor Informal				Setor Formal		
	Total	Trab. independ.	Doméstico	Micro-empresa	Total	Setor público	Setor privado
1990	40.6	20.3	6.8	13.5	59.4	11.0	48.4
1995	46.5	23.8	9.5	13.2	53.5	15.1	38.4
1999	47.1	24.0	9.4	13.7	52.9	14.1	38.8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEPAL/2000

No começo da década, cerca de 40% dos trabalhadores brasileiros se concentravam no setor informal, divididos entre empregados domésticos, trabalho independente e micro-empresa. Ao final já eram 47,1% dos trabalhadores brasileiros em atividades informais, com aumento na porcentagem de trabalhadores em todas as três categorias.

No setor formal o comportamento foi inverso. Em 1990, 59,4% exerciam atividades formais, distribuídos no setor público (11%) e no setor privado (48,4%). Em 1999, o setor público apresentou uma taxa maior de empregados do que no início da década (14,2%). Isso se deve ao fato da expansão de serviços públicos

municipais e estaduais devido à descentralização de atividades da União para Estados e Municípios, resultado da reforma administrativa. Porém no setor privado houve retração do emprego em dez pontos percentuais, registrando 38,8% de empregados nesta categoria.

A precarização também pode ser observada pela falta de cobertura de seguridade social dos trabalhadores. Uma pesquisa sobre qualidade do emprego realizada por Cardoso Jr. (2001) comprova isso. O autor dividiu os trabalhadores em dois grupos, (*núcleo estruturado* composto por trabalhadores assalariados com carteira assinada e os funcionários públicos e militares, representando 46% da PEA; e o *núcleo pouco estruturado*, formado por trabalhadores que atuavam por conta própria, sem carteira assinada e não remunerados) para observar, entre outros aspectos, cobertura de seguridade social. Cardoso Jr. constatou que 95% do *núcleo estruturado* tinham esse benefício em 1998, enquanto apenas 13,9% do *núcleo pouco estruturado* se beneficiavam de seguridade social.

Miller (1999) pesquisando também sobre a qualidade do emprego nos anos noventa no Brasil, a partir de três indicadores (renda, status contratual e proteção social), verificou que o ajustamento do mercado de trabalho brasileiro não ocorreu apenas em termos de mudanças na quantidade de emprego total. Houve, segundo a autora, em grande extensão, a deterioração da qualidade do emprego, principalmente pela diminuição do assalariamento formal e do salário real na maioria dos subsetores do núcleo capitalista da economia. Apesar de algumas oscilações positivas, ao final da década de 1990 o rendimento médio real do brasileiro era praticamente o mesmo do começo do decênio, apresentando queda. Em 1991 este rendimento era de R\$ 680,35⁸ e em 1999, R\$ 667,71. Fato que pode ser explicado pelo tipo de emprego criado durante a década. Essa nova dinâmica do mercado de trabalho alimentou o crescimento do setor informal ao forçá-lo a absorver ex-assalariados de baixa qualificação em atividades bastante precárias, como o comércio ambulante/camelô ou serviço doméstico (BALTAR e DEDECCA apud CARDOSO Jr. 1999).

Algumas Considerações

A democracia de tipo minimalista-procedimental, implementada no Brasil pós-ditadura civil-militar, não assumiu compromisso com as reais condições de vida da maioria da população. Sob o discurso da inevitabilidade de políticas econômicas liberalizantes, para o país sair de uma crise a se desenvolver, os governos eleitos democraticamente deixaram em segundo plano padrões de promoção de justiça e igualdade. A implementação do receituário neoliberal implicou em uma série de mudanças no papel do Estado, acarretando graves consequências sociais. O desemprego, a informalidade laboral e a desigualdade social foram a face mais visível dos impactos dessas políticas, para a população brasileira. Representando o que Anete Ivo (2006) chamou de uma vivência controvertida entre democracia, reafirmando-se enquanto valor moral, e práticas política e econômica de negação dos direitos sociais.

As ações dos governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso evidenciam a importância da política na prática econômica e desmistificam a concepção de incompatibilidade entre democracia e capitalismo (BORON, 2004; WOOD, 2003). Ao contrário, como afirma Przeworski (1989, p.243): “teorias econômicas são racionalizações dos interesses políticos de classe e grupos, e como tal devem ser tratados. Por trás de alternativas econômicas espreitam visões de sociedade (...) investidas em direção ao poder”. Por isso, analisar o neoliberalismo como uma racionalidade política, uma governamentalidade nos permite compreender a funcionalidade das instituições e atores na condução de uma sociedade de mercado. Os anos 1990 foram representativos dos projetos políticos e econômicos neoliberais no país, “...caracterizados pela concepção de Estado mínimo, privatização, disciplina orçamentária, estabilidade monetária, contenção de gastos com o bem-estar, a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego”. (ANDERSON, 1995, p.11)

Ao leitor cabe uma ressalva. Não é a democracia enquanto forma de governo que se questiona. É, ao contrário, o comportamento de governos que se utilizam do regime para atender a interesses privados, quando, na verdade, deveriam governar para o bem-estar da população. A democracia, para além de um valor moral, é um regime, conforme a definição de Weffort (1984), em que se pressupõe uma sociedade integrada e organizada, capaz de promover uma distribuição de renda e de poder entre os cidadãos.

Nesse sentido, Adam Przeworski (1992) chama a atenção não para o fato da implementação da democracia em si, mas para os tipos de instituições que se estabeleceram e os resultados que forneceram. Para ele, as transformações causadas pelas políticas neoliberais, aprovadas e implementadas por instituições e governos democráticos, tiveram efeitos radicais sobre a população. E a justificativa do aumento do crescimento econômico, em razão dessas políticas, não se efetivou; porque, segundo o autor, esse tipo de crescimento gerou uma eficiência estática, não melhorando a vida das pessoas e nem influenciando positivamente nos demais índices econômicos.

8. Foi realizada a conversão para o real, pois em 1991 a moeda era o cruzeiro.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. O balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BARRUETO, Felipe e NAVIA, Patrício. Tipologías de democracia representativa en America Latina. **Política y Gobierno**. v. XX, n 2, p. 265-307, 2013.
- BORÓN, Atílio. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Argentina: Clacso, 2004.
- CARDOSO JR, José Celso. Crise e desregulação do Trabalho no Brasil. In: **Texto para discussão**. n 814 Brasília: IPEA. 2001.
- , **Anatomia da distribuição de renda no Brasil: estudo e evolução nos anos 90**. Dissertação de mestrado. Campinas. IE – Unicamp, 1999.
- CEPAL. Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe. **Naciones Unidas**, Santiago, 2000. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/914-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2000-statistical-yearbook-latin-america> Acesso em: 25 de agosto de 2008.
- CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. In: **Revista de Sociologia e Política**. 25, pag.83-106, nov.2005.
- COLLIER, David e LEVITSKY, Steven. **Democracy with adjectives**. Working paper, agosto, 1996.
- DAHL, Robert. **Polyarchy: participation and opposition**. New Harven: Yale University Press, 1971.
- DARDOT, Christian e LAVAL, Pierre. **A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- IVO, Anete. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 90. In.: CIMADAMORE, Alberto et all.(org) **A pobreza do Estado – reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: Clacso, 2006. p. 62-85.
- LENARDÃO, Elsie. A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 16.31, p.197-214, novembro, 2008.
- MALAGUTTI, Manoel Luis. **Crítica à razão informal: a imaterialidade do salariado**. São Paulo: Boitempo, 2000.
- MILLER, Lilian. **A qualidade do emprego em serviços**. Análise dos anos 1990 no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo FHC (1995-1998). In: **Dados**. Rio de Janeiro.43.4, p. 2000.
- OLIVEIRA, Gesser e TUROLLA, Frederico. Política Econômica do Segundo Governo FHC: mudança em condições adversas. In: **Tempo Social**. 15: 2. p. 195-217, 2003.
- PAMPLONA, João Batista. **Erguendo-se pelos próprios cabelos**. São Paulo: Germinal, 2001.
- POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- PROGRAMA Nacional de Desestatização: relatório de atividades- 2003. Rio de Janeiro: **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 2004. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4207/1/PND_2003_P_BD.pdf Acesso em: 8 de julho de 2009.
- PROJETO de Reconstrução Nacional e o Compromisso com a democracia. Brasília. **Presidência da República**, 1990. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/projeto-de-reconstrucao-nacional/view> Acesso em: 9 de julho de 2009.
- PRZEWORSKI, Adam. The neoliberal fallacy. In.: **Journal of Democracy**.3.3, p. 45-59, 1992.
- , Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Cia das Letras, 1989.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- SILVEIRA, Ramais. **Neoliberalismo: conceitos e influências no Brasil – de Sarney a FHC**. 2009. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SPRINGER, Simon. Neoliberalism as discourse: between Foucauldian political economy and Marxian poststructuralism, **Critical Discourse Studies**, 9:2, p. 133-147, 2012.
- WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.
- WILLIAMSON, John. **Latin America adjustment: how much has happened?** Washington DC: Institute for International Economics, 1990.
- WOOD, Ellen M. **Democracia contra capitalismo –a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

Recebido em 01/07/2020

Aceito em 21/08/2020