



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Instituto de Ciências Humanas – IH**  
**Departamento de Serviço Social – SER**  
**Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS**

## **TESE DE DOUTORADO**

**O “novo” desenvolvimentismo da CEPAL: contrarreforma do Estado,  
empregabilidade e redução de direitos no Século XXI.**

**Vanda Micheli Burginski**

**Brasília, agosto de 2016.**

VANDA MICHELI BURGINSKI

**O “novo” desenvolvimentismo da CEPAL: contrarreforma do Estado,  
empregabilidade e redução de direitos no Século XXI.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ivanete Salete Boschetti.

**Brasília-DF, agosto de 2016.**

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ivanete Salette Boschetti (SER/UnB)  
(Orientadora)  
Doutora em Sociologia/EHESS/Paris-França

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elaine Rosseti Behring (UERJ)  
Doutora em Serviço Social/ UFRJ

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (IREL/UnB)  
Doutor em Ciência Política/USP

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Júnior (SER/UnB)  
Doutor em Política Social/UnB

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Oliveira Teixeira (SER/UnB)  
Doutora em Serviço Social e Ciência Política/UERJ e Paris VIII

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Helena Stein (SER/UnB)  
Doutora em Sociologia/UnB  
Suplente

## **Dedicatória**

*A meu pai, Afonso Burginski (in memoriam). Faleceu tragicamente no ano 1996, vítima de acidente de trabalho nos campos de superexploração de trabalhadores do extrativismo madeireiro, ao norte de Mato Grosso. Sua lembrança, sempre viva entre nós, lembra-nos, permanentemente, da posição e da consciência de classe. Quanta saudade!*

## **Agradecimentos**

À orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ivanete Salete Boschetti pela confiança depositada em mim, mesmo sem corresponder à altura por diversas vezes, pela paciência com minhas falhas e atrasos. Enfim, para mim foi um privilégio esses anos de convivência e aprendizado. Muito obrigado é pouco!

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elaine Rossetti Behring pela inesquecível experiência de ter realizado doutorado sanduíche na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) sob sua coorientação, junto ao Grupo de Pesquisa sobre o Orçamento da Política de Seguridade Social (GOPSS) no âmbito do PROCAD/CAPES, e em seus ensinamentos me deparei com a materialização do legado que Che Guevara nos deixou de que “é preciso endurecer, porém jamais perder a ternura”! E, por fim, pela generosidade em aceitar participar da banca de defesa de tese.

Ao Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes pelas brilhantes interlocuções e sugestões durante o processo de qualificação da tese. Ao prof. Dr. Newton Narciso Gomes Júnior pelas generosas contribuições durante a qualificação do projeto de tese, pelos debates edificantes em sala de aula, que contribuíram de forma crucial para continuar com os estudos da realidade latino-americana.

Às professoras doutoras Sandra Oliveira Teixeira e Rosa Helena Stein, membros da banca avaliadora de tese e por serem referências acadêmicas inspiradoras para mim.

Em especial, ao Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador pelo incentivo e apoio dedicado aos/as estudantes enquanto Coordenador da Pós-Graduação em Política Social, sobretudo, pela seriedade, comprometimento e carinho no processo de formação.

A Capes por conceder bolsa auxílio para realização de doutorado sanduíche, embora essa concessão e financiamento tenha se efetivado por meio de lutas.

Aos companheiros e companheiras combativos do SESDUFT/Andes-SN – Seção Sindical dos Docentes da UFT, em especial: Maurício Silva, Neila, Édi Benini, Salmo, Marcelo Leinecker, Patrícia Orfila, Marcos Antônio dos Santos, Olívia Maia, Maria José Antunes da Silva e Samuel Correa Duarte, com quem tenho compartilhado

experiências de lutas, na difícil resistência por manter direitos sociais e exigir respeito aos docentes, em uma Universidade que já nasce das entranhas da contrarreforma e da precarização do ensino superior público nesse país.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS/SER/IH/UnB), pelos debates acadêmicos em sala de aula e fora dela, como também pela solidariedade em fazer companhia nos momentos de solidão, em especial: Kátia Mello, Silvana Araújo, Eduardo Gomor (por não me deixar desistir!), Jarbas Ricardo Cunha, Fabiana Esteves Boaventura, Joseane Rotatori Couri, Camila Potyara Pereira, Taís Leite Flores, Jurilza Maria Barros de Mendonça e Carlos Alberto dos Santos.

Ao amigo “Chico livreiro” que tornou as imensas estruturas de cimento da capital federal mais acolhedora.

À querida amiga Jucileide Nascimento pelas palavras de ânimo nas horas mais difíceis e, sobretudo, por me receber em sua casa por diversas vezes em minhas idas e vindas para estudar. Ao Pedro e João, seus filhos queridos e lindos que me acolheram como se eu fosse da família. Sei que posso contar com vocês!

À Maria Helena Cariaga Silva, amiga, colega de trabalho, minha referência na profissão, além de tudo, mãe tomada por empréstimo por diversas vezes. Obrigado pelo afeto incondicional dedicado a mim. E às suas lindas filhas Lia e Mayara (irmãs “postiças”) que tiveram a generosidade de dividir as horas, os dias e os anos, de sua mãe comigo.

A Graziela Scheffer, colega, amiga, companheira de cervejas e conversas etílicas, sempre prazerosas e libertadoras. As maravilhosas amizades conseguidas em tão pouco tempo no Rio de Janeiro, presentes que eu não esperava da vida: Elaine Pelaez, Daniela Brandt (Dani), Sílvia Ladeira, Priscila Starovsky pelas conversas animadas de boteco e pelos passeios. Em especial Juliana Fiuza Cislighi, uma referência intelectual e política entre as marxistas da nova geração.

Às orientandas Édna Castro e Elisane Barros corajosas pesquisadoras do fundo público e do orçamento, que tomaram essa iniciativa e inauguraram esses estudos na UFT. Em especial à Édna, que esteve comigo até os momentos finais, auxiliando na leitura da tese

e na adequação às normas acadêmicas, momentos de trocas e sínteses interessantes. Aos/As meus/minhas alunos/as do curso de Serviço Social da UFT pela compreensão, paciência e trocas importantes em sala de aula.

Ao colegiado do curso de Serviço Social da UFT, por me conceder tempo parcial de afastamento para doutoramento. Em especial: André Luiz Augusto da Silva, Josenice Araújo, Celso Acker, Rosemary Negreiros, Sílvia Costa. À colega e amiga Raquel Sabará, por estar próxima quando eu mais precisei.

À Domingas, secretária da Pós-graduação em Política Social que sempre esteve disponível a me atender, com paciência, zelo e cordialidade. Ao Lúcio Willian Mota Siqueira, que me acolheu e esteve presente na entrega desse trabalho, uma ajuda inesperada e fraterna em tempos tão difíceis!

À minha mãe Marta Milanski, que reza todos os dias por mim, mesmo sabendo da descrença de sua filha. Aos meus irmãos Wagner e Wictor, do qual estive afastada por tanto tempo durante os estudos de doutorado. Aos queridos sobrinhos Flávia Isabelle e Afonso Kevin, que sofreram a ausência da tia coruja.

Por fim, ao meu companheiro Paulo Sérgio pela paciência em suportar as diversas “crises” que atravessei. “Sem seu amor eu nada seria!”.

## Resumo

Esta tese de doutorado constitui um estudo do marco analítico conceitual do “novo” desenvolvimentismo latino-americano da Cepal, enquanto projeto societário da burguesia, com vistas à renovação e garantia da supremacia neoliberal na América Latina e Caribe, contextualizando-o nos limites da crise estrutural do capital (1970). As propostas em torno do novo desenvolvimentismo tem como eixo central a retomada do papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista. Entretanto, o Estado que tanto os novo-desenvolvimentistas cepalinos, quanto os neoliberais reivindicam é um Estado forte para garantir intervenções eficientes nas “falhas do mercado”, com vistas a retomar as velhas promessas de crescimento econômico e empregabilidade. O reconhecimento do Estado enquanto agente central para o desenvolvimento capitalista não se constitui em nenhuma novidade, pois o Estado nunca saiu de cena, apenas mudou de agenda para tornar os preceitos neoliberais mais próximos à realidade, com o intuito de fazer com que as relações sociais sejam cada vez mais desregulamentadas e mediadas pelo mercado. Para empreender o estudo foram realizadas aproximações teóricas à concepção marxista de Estado, desenvolvimento capitalista e política social. Teve por objetivo trazer os elementos centrais do desenvolvimentismo da Cepal dos anos 1950-64 e a revisão da nova Cepal em torno do novo desenvolvimentismo nos anos 1990, tendo como pano de fundo as profundas transformações do sistema capitalista em curso e as requisições postas ao Estado. Realizou-se estudos dos documentos e recomendações do Banco Mundial sobre o desenvolvimento, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1990, momento em que o Banco também passa a veicular uma proposta “desenvolvimentista”. A ideia força da tese é que se trata de um novo desenvolvimento para o neoliberalismo e, portanto, suas construções ideo-políticas sobre o Estado, desenvolvimento e empregabilidade não se constitui em uma alternativa, senão apenas uma sofisticação da contrarreforma. Trata-se de uma ideologia que visa “recompôr” as velhas promessas neoliberais como crescimento econômico, aumentar a empregabilidade, mas com perda de direitos.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Novo Desenvolvimentismo; Neoliberalismo; Estado; Emprego; CEPAL.

## **Abstract**

This doctorate thesis is a study of the “new” latin-american developmentism of Cepal's analytical and conceptual framework, while being a bourgeois perception of the world built to guarantee supremacy of neo-liberalism in Latin America and the Caribbean, contextualizing it in the limits of capital's structural crisis (1970). Proposals concerning the new developmentism has as central axis the returning of State's role in capitalist's development process. However, the State that both new-developmentists cepalines and neo-liberals claim is a strong State, in order to guarantee efficient interventions in “market failure” and hold early promises of economic growth and employability. State's recognition while central agent for capitalist's development is not a novelty, since the State never ceased to exist. It just changed its agenda to make neo-liberal precepts closer to reality, so that social relations can gradually become more deregulated and mediated by market. To undertake this thesis' study, theoretical approaches were made to the marxist conception of State, capitalist development and social politics. As a goal, it brings central elements of Cepal's development in the years 1950-64, with the objective of comparing theoretical elements of the new developmentism of Cepal in the 90's and the ongoing profound transformations in capitalist system as a background. Studies of World Bank's documents and recommendations about development were conducted specially since late 90's, when the Bank also starts to propagate a “developmentist” proposal. The main idea of this thesis is that there is a convergence to neo-liberalism and, therefore, to its ideological and political constructions about the State, development and job generation, which does not constitute itself in an alternative, but rather in a counter-reformation's sophistication. It is about an ideology that intends to “reset” early neo-liberal promises such as economic growth and raise of employability, but with loss of rights.

**KEY-WORDS:** Developmentism; New Developmentism; Neo-liberalism; State; Employment; CEPAL.

## Lista de Siglas e abreviaturas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BRICS- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CEPAL - Comissão Econômica Para América Latina e Caribe

CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CODENO - Conselho de Desenvolvimento do Nordeste

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EUA – Estados Unidos da América

F&A – Fusão & Aquisição

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada

IR- Imposto de Renda

MP- Medida Provisória

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NASDAQ - National Association of Securities Dealers Automated Quotations  
(Associação Nacional de Corretores de Títulos de Cotações Automáticas)

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC- Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PEA - População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PSDB- Partido da Social-democracia Brasileira

PJ- Pessoa jurídica

PME- Pesquisa Mensal de Emprego

PT- Partido dos Trabalhadores

PAES – Programas de Ajuste Estrutural

SAPRIN- Structural Adjustment Participatory Review International Network  
(Ajustamento Estrutural Revisão Participativa Rede Internacional)

SUDENE- Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

TPE – Transformação Produtiva com Equidade

UE – União Europeia

*Sim, está em curso um vasto terremoto, abalando não só territórios e fronteiras como também projetos nacionais, capitalistas e socialistas, todos os experimentos sociais alternativos, de tal modo que muitos, em todo o mundo, estão sendo desafiados a explicar quais são os processos que estão em curso, como modificam mais ou menos profundamente as bases sociais e mentais de referência de uns e outros. Daí as incertezas sobre o futuro e as angústias do que teria sido o passado. Em poucas décadas, a história e as tradições, as façanhas e as derrotas, os heróis e os santos, os monumentos e as ruínas parecem desfazer-se nas sombras de escombros, perder a aura da mitologia, abandonando a fantasia. Octávio Ianni (Enigmas do pensamento latino-americano).*

## Sumário

<b>DEDICATÓRIA</b> .....	<b>4</b>
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>5</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>8</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>9</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	<b>10</b>
<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>MÉTODO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>44</b>
<b>ESTADO, DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E POLÍTICA SOCIAL: ELEMENTOS DA TEORIA MARXISTA</b> .....	<b>44</b>
1.1 A TEORIA DO ESTADO NOS PRIMEIROS ESCRITOS DE MARX E DE ENGELS .....	47
1.2 DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E INTERVENÇÃO ESTATAL .....	54
1.2.1 <i>A lei do valor enquanto relação social e a crise do capital em Marx</i> .....	57
1.3 A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL NOS TEMPOS ATUAIS E A CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA MARXISTA.....	65
1.4 O ESTADO SOCIAL FRENTE ÀS CRISES CAPITALISTAS E O SIGNIFICADO DA POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO: ONTEM E HOJE.....	76
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>89</b>
<b>DESENVOLVIMENTISMO, ESTADO E DEPENDÊNCIA NO PENSAMENTO ESTRUTURALISTA DA CEPAL CLÁSSICA</b> .....	<b>89</b>
2.1-O PAPEL INDUTOR DO ESTADO NA INDUSTRIALIZAÇÃO: ELEMENTOS TEÓRICOS DO ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO DA CEPAL DOS ANOS 1950.....	91
2.1.1- <i>A lei da troca desigual e a dualidade centro e periferia</i> .....	104
2.1.2- <i>A teoria do subdesenvolvimento e o problema da geração de empregos nos países latino-americanos</i> .....	112
2.2- O DEBATE SOBRE A DEPENDÊNCIA E O PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA NA TRADIÇÃO REFORMISTA DA CEPAL (1960-70).....	120
2.2.1- <i>Crescimento econômico com redistribuição de renda na tradição estruturalista clássica da Cepal</i> .....	133
2.2-A TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA E A CRÍTICA MARXISTA À CEPAL CLÁSSICA. ....	142
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>161</b>
<b>A PROPOSTA “DESENVOLVIMENTISTA” NEOLIBERAL DO BANCO MUNDIAL PARA O SÉCULO XXI E A “SOFISTICAÇÃO” DA CONTRARREFORMA DO ESTADO</b> .....	<b>161</b>
3.1-NEOLIBERALISMO E ESTADO NEOLIBERAL: CONTROVÉRSIAS, CONCEITOS E HISTÓRIA.....	162
3.2-ESTADO NEOLIBERAL, FINANCEIRIZAÇÃO E CONTRARREFORMA.....	167
3.3-A PROPOSTA NEOLIBERAL DE DESENVOLVIMENTO DO BANCO MUNDIAL .....	182
3.3.1- <i>Entre o “intervencionismo” e o “Estado Mínimo” ou a sofisticação da contrarreforma do Estado</i> .....	197
3.3.2- <i>O “desenvolvimento como liberdade” com foco nas capacidades e habilidades e as recomendações do Banco Mundial para as políticas de geração de emprego</i> .....	206

<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>217</b>
<b>O “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO LATINO-AMERICANO DA NOVA CEPAL: UMA EXPRESSÃO INTELLECTUAL DA “SOFISTICAÇÃO” DA CONTRARREFORMA DO ESTADO.....</b>	<b>217</b>
4.1-A ‘NOVA’ CEPAL E SEU ‘CONJUNTO VAZIO’ .....	217
4.2-O NEOESTRUTURALISMO E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO DA NOVA CEPAL: UM DEBATE EM CURSO .....	224
4.3- LIBERALIZAÇÃO, VULNERABILIDADE EXTERNA E DEPENDÊNCIA NOS ANOS 1990.....	229
4.4-A PRIMAZIA DO MERCADO SOBRE O ESTADO E O CONTRARREFORMISMO DA NOVA CEPAL .....	235
4.5- O <i>ARCAICO</i> É AGORA <i>MODERNO</i> : O EMPREGO NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO LATINO-AMERICANO .....	244
4.6-“NOVO” DESENVOLVIMENTISMO COM CRESCIMENTO E EQUIDADE? UMA CRÍTICA PRELIMINAR.....	250
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>258</b>
<b>O “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: CONTRARREFORMA DO ESTADO, EMPREGABILIDADE E REDUÇÃO DE DIREITOS NO SÉCULO XXI.....</b>	<b>258</b>
5.1-A CRISE DO CAPITAL NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA E A CONTRARREFORMA DE FHC NOS ANOS 1990 .....	260
5.2 O “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO DOS GOVERNOS LULA (2003-2010): RUPTURA OU CONTINUIDADE DO PROJETO NEOLIBERAL? .....	267
5.3- EXPRESSÕES INTELLECTUAIS DO “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO.....	278
5.3.1 O “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO DE BRESSER-PEREIRA .....	279
5.3.2- <i>O novo desenvolvimentismo com crescimento e equidade</i> .....	285
5.3.3- <i>O social-desenvolvimentismo</i> .....	291
5.4-A RECONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO .....	293
5.5-A LÓGICA PERVERSA DA EMPREGABILIDADE NO “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO: RECOMPOSIÇÃO DO CAPITAL VIA GERAÇÃO DE NOVOS E PRECÁRIOS EMPREGOS .....	306
5.5.1 <i>Mais empregos, porém mais flexíveis, instáveis e precários.</i> .....	307
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>320</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>324</b>

## Introdução

*O que há, em todos os lugares, em cada recanto, são ecos do passado, mesclados com o que parece presente, o vivo e o morto confundido nas coisas, gentes e ideias, histórias e memórias, lembranças e esquecimentos. Além de tudo o que se vê, que parece vivo e ativo, persistem fragmentos diversos, ecos remotos, ruínas indecifráveis; ruínas pouco a pouco reconquistadas pela natureza, da qual seus elementos foram subtraídos na infindável batalha entre a sociedade e o mundo natural. É como se fosse uma guerra sem fim, invisível e latente, mas ativa e permanente, por meio da qual os produtos do trabalho humano florescem e fenecem. [...] Podem ser ecos de tempos remotos, do presente, defletindo no passado, prenunciando incertezas. Todos parecem metidos em um sendeiro de penumbras, que se bifurca multiplicando-se sem direção, norte, destino. Octávio Ianni (Enigmas do pensamento latino-americano, 2004).*

Dentre as correntes do desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950-60, o pensamento estruturalista da Cepal teve importante influência junto aos governos chamados “populistas”<sup>1</sup> na América Latina. A Cepal foi criada em 1948, junto à Organização das Nações Unidas (ONU), sob o Pacto Keynesiano-Fordista e, historicamente, se constituiu enquanto *intelligentsia* para os governos da região, no sentido de recomendar políticas de desenvolvimento econômico e social. Na vasta história de peregrinação latino-americana para alcançar o desenvolvimento, a Cepal foi uma fundamental protagonista. O pensamento estruturalista clássico da Cepal se tornou

---

<sup>1</sup> Segundo Netto (2014) não há consenso sobre a real capacidade explicativa do termo populismo. O termo populismo assumiu várias conotações. Entretanto, foi originalmente empregado na Rússia no fim do século XIX para designar uma corrente de revolucionários sociais que lutavam contra a autocracia czarista. A partir dos anos 1950, cientistas sociais – especialmente brasileiros e argentinos – empregaram o termo com intuito de compreender os processos protagonizados pelos presidentes Vargas e Perón. O seu emprego também foi bastante distorcido e vulgarizado, especialmente entre os meios de comunicação social, que tem utilizado o termo populismo para “desqualificar sujeitos políticos e organizações que gozam de apoio popular” (NETTO, 2014, p. 31).

uma das ideologias burguesas mais significativas da América Latina, na fase do “capitalismo tardio ou maduro<sup>2</sup>” (MANDEL, 1985) do pós-segunda guerra mundial.

Contudo, o objeto de estudo não consiste em realizar um mergulho profundo na história da sua trajetória institucional, mas trazer os principais elementos teóricos e políticos do pensamento estruturalista clássico – dos anos 1950-64 – para mostrar que o “novo” desenvolvimentismo da Cepal dos anos 1990 sofreu um recuo não progressista, não se constitui em alternativa desenvolvimentista perante o neoliberalismo. O “novo” desenvolvimentismo cepalino é contrário ao anterior, agora se trata de uma ilusão ideológica para manter a ofensiva burguesa rentista, em uma clara tendência em aprofundar a condição dependente dos países periféricos em relação aos países centrais.

Ao final do século XIX e início do século XX – na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista – transformações econômicas e sociais alteraram os padrões de desenvolvimento dos países centrais em estreita correlação com o subdesenvolvimento dos países periféricos. Grande parte de excedentes de capitais nos países centrais se dirigiram para a periferia. A procura por matérias-primas “veio de mãos dadas com a exportação do capital imperialista e, em grande medida foi um determinante causal da mesma”. Isso contribuiu para “o crescimento de um relativo excedente de capital nos países metropolitanos e a procura de mais elevadas taxas de lucro e matérias-primas mais baratas formam um complexo integrado” (MANDEL, 1985, p. 35). Assim, a busca constante por superlucros é sempre a procura pelo diferencial de produtividade do trabalho, o que implica a impossibilidade de se estabelecer qualquer nivelamento na taxa de lucros.

Pela própria lógica do capitalismo, esses excedentes de capitais não foram utilizados para elevar o nível de vida das classes operárias, o que concretamente reduziria a taxa de lucros para os setores capitalistas. Em vez disso, os excedentes foram utilizados para aumentar os lucros, mediante a exportação de capitais para os países subdesenvolvidos, pois “o capital carece de colocações vantajosas” (LÊNIN, 1982). As

---

<sup>2</sup> O termo Capitalismo Tardio ou como se prefere aqui, capitalismo maduro foi utilizado por Ernest Mandel para referir-se a um desenvolvimento ulterior à época imperialista, de capitalismo monopolista do pós-segunda guerra mundial. É diferente do termo utilizado por João Manuel Cardoso de Mello, no livro *O Capitalismo tardio*, para definir o caráter tardio da industrialização dos países latino-americanos, que também será utilizado do decorrer desse trabalho. Nesse sentido, para não confundir termos iguais, mas com conceitos e significados distintos será adotado o termo capitalismo maduro para se referir à análise da totalidade sócio-histórica do desenvolvimento do capitalismo pós-segunda guerra elaborada por Mandel.

exportações de capitais propiciaram a certo número de países “serem arrastados na engrenagem do capitalismo mundial”, de se construírem grandes ferrovias e gerar certa infra-estrutura e, de aí estarem reunidas as condições elementares para o desenvolvimento industrial nos países periféricos (LENIN, 1982, p. 61).

Lênin em 1916 apontava em *Imperialismo: fase superior do Capitalismo* que a atenção deveria se centrar para a luta de classes diante das significativas mudanças nessa fase de acumulação do capital. É interessante observar que as análises de Lênin contidas n’O *Imperialismo* constituíram-se na materialização das indicações metodológicas deixadas por Marx, ao se contrapor a um revisionismo que se despontava no interior do Partido Social-democrata Alemão, então liderado por Kautsky.

As teses de Lênin elaboradas n’O *Imperialismo* se contrapunham às de Kautsky, para quem era necessário defender uma pretensa burguesia nacional alemã. Para Lenin a fase monopolista do capitalismo, ao contrário do que analisava Kautsky, não se tratava da mais “acentuada expressão da internacionalização do capital que permitiram ter a esperança de que a paz há de reinar entre os povos em regime capitalista” (LENIN, 1982, p. 73), mas sim da partilha do mundo entre os monopólios, que se despontava com um maior aprofundamento da concentração de riqueza socialmente produzida, acirramento da concorrência e da exploração do trabalho em nível mundial.

O que era fundamental para Lênin era entender, em um determinado contexto histórico, até que ponto se desenvolve os monopólios e qual é o objetivo da luta entre os grupos capitalistas. Lênin considera que as formas de luta podem mudar e mudam constantemente por diversas razões, relativamente temporárias e particulares, porém, o que não muda, essencialmente, é o seu caráter de classe, enquanto elas existirem (LÊNIN, 1982, p.73). As disputas episódicas e pontuais por mercados entre a burguesia nacional e internacional conduziu a interpretações equivocadas no interior do marxismo, que direcionou a luta de classes para a colaboração entre burguesia nacional e proletariado:

Compreende-se que o interesse, por exemplo, da burguesia alemã, à qual Kautsky aderiu finalmente através dos seus desenvolvimentos teóricos, é camuflar o conteúdo da atual luta econômica (a partilha do mundo) e salientar ora uma, ora outra, destas formas de luta. [...] E, evidentemente, o que está em jogo não é a burguesia alemã, mas a burguesia mundial. Se os capitalistas partilham o mundo, tal sucede não em virtude de sua particular maldade, mas porque o grau de concentração já atingido os obriga a comprometerem-se nesta via a fim de obterem lucros [...] Ora, as forças mudam com o

desenvolvimento econômico e político; para a compreensão dos acontecimentos é necessário saber que problemas são equacionados pela alteração da relação de forças; quanto a saber se estas alterações são “puramente” econômicas ou extra-econômicas (militares, por exemplo) eis aí uma questão secundária, que em nada pode modificar o ponto de vista fundamental acerca da moderna época do capitalismo. Substituir a questão do conteúdo das lutas e transações entre grupos capitalistas pela questão da forma destas lutas e destas transações (hoje pacífica, amanhã não pacífica, depois de amanhã de novo não pacífica) é rebaixar-se à tarefa de sofista (LENIN, 1982, p. 73-74).

As orientações reformistas levaram a cooptação de setores da classe trabalhadora em prol de projetos de modernização dos Estados nacionais. O que de fato ocorreu se levado em consideração as particularidades, de países como o Brasil e também, em grande parte América Latina. No caso do Brasil, o conteúdo nacional-desenvolvimentista dos projetos de modernização e industrialização, sobretudo, a partir dos anos 1960 jamais pôde se concretizar, além disso, o desenvolvimentismo da época se viabilizou mediante a posição subalterna do país em relação ao capital estrangeiro, em função da inserção externa e articulação interna estabelecida e da condução política antidemocrática com a ditadura militar no pós-1964.

Segundo Lênin (1982) o grave erro dessas análises consiste em sempre acreditar em uma burguesia nacional, quando a burguesia nos países mais avançados já se constituía mundial. Considerando a lógica do capital e dada as condições das economias dependentes e subdesenvolvidas, o interesse da burguesia latino-americana não é o nacionalismo e sim o lucro, portanto, em sua origem, a burguesia “nacional” dos países subdesenvolvidos já estava umbilicalmente comprometida com o capital estrangeiro.

Se no processo das transformações societárias do pós-segunda guerra mundial foi possível identificar um amplo debate latino-americano, em torno de projetos “nacionais” de desenvolvimento, que incorreu em intensas disputas teóricas entre desenvolvimentistas, liberais ortodoxos e marxistas (que permite qualificar o arcabouço do desenvolvimentismo cepalino como uma das ideologias burguesas mais fecundas do período), nos tempos atuais se assiste, emblematicamente, a tentativa de reavivar um suposto “novo” desenvolvimentismo, de caráter “nacionalista”, que nunca se materializou na realidade dos países latino-americanos e, ainda, deturpam-se suas elaborações teóricas na tentativa de dar respostas aos problemas atuais, sem qualquer mediação histórica.

As incursões teóricas nos debates e recomendações da Cepal durante os anos 1950-64 (período chamado de tradição clássica) foram necessárias diante da vinculação automática e altamente ideológica do novo desenvolvimentismo à tradição cepalina clássica, com o objetivo de colocá-lo como alternativa ao projeto neoliberal. Em meio a essa “nuvem de fumaça ideológica” desferida pela Nova Cepal que insiste em propalar que não abandonou a pauta desenvolvimentista, o caminho seguro foi realizar um mergulho nas suas produções teóricas do passado, a fim de decifrar as armadilhas do projeto em curso. Dentre elas, a de oferecer uma “roupagem” alternativa ao neoliberalismo para tornar esse modelo mais palatável, diante das contrarreformas do Estado e da redução de direitos atinentes ao “mundo do trabalho”.

A Cepal clássica defendia que os Estados-Nação deveriam centrar-se na industrialização e endogeneização do progresso técnico, se necessário substituir tais processos, como também resolver o conflito redistributivo a partir de reformas sociais estruturais. O Estado deveria ter um papel de protagonista e de protetor da indústria nacional no processo de desenvolvimento dos países periféricos. Além disso, o problema do emprego na periferia se concentrava na necessidade de transformação profunda na estrutura das economias heterogêneas e dualistas, marcadas pelo baixo dinamismo econômico e por uma demanda insuficiente por mão de obra.

Eram essas, segundo a Cepal, as características estruturais das economias periféricas, devido à sua inserção na divisão internacional do trabalho e a permanência do modelo primário-exportador, que tem por base, a produção para o atendimento de necessidades estranhas aos países, voltada essencialmente para os mercados exteriores.

Vale lembrar que as recomendações cepalinas quanto à redistribuição de renda e reformas sociais estruturais, particularmente a agrária, não foram concretizadas entre os países. Apesar das limitações teóricas das teses dualistas – centro e periferia – desenvolvimento e subdesenvolvimento – moderno e arcaico – para explicar o atraso econômico da América Latina, a Cepal traçou um diagnóstico fundamental: de que articulação dos países periféricos ao comércio mundial impedia o desenvolvimento desses e os tornavam mais dependentes.

Esse trabalho intenta sustentar posição teórico-metodológica oposta ao estruturalismo latino-americano, porém não nega por completo as suas contribuições, ao fornecer posições críticas ao pensamento econômico neoclássico da época, já que este

não trouxe qualquer contribuição original e representa, sobretudo, uma pobreza teórica sem precedentes (OLIVEIRA, 2013). Entretanto, o resultado do “pacto social” estabelecido no pós-segunda guerra se traduziu em uma modernização conservadora conduzida por uma “revolução passiva”, que embora tenha gerado um expressivo crescimento econômico, também engendrou imensas desigualdades sociais entre os países latino-americanos.

O desenvolvimentismo difundiu alguns mitos e fantasias, que mais tarde se transformaram em amargas desilusões. A interpretação de que existiria um feudalismo que deveria ser superado, no sentido de fazer avançar uma reforma democrático-burguesa levou à estratégia de que era necessário um consenso de classes para fazer avançar a industrialização modernizadora e expandir direitos sociais na periferia. Esse diagnóstico caiu por terra, ao constatar que o desenvolvimentismo nessas paragens se consolidou mediante a *superexploração* da classe trabalhadora, que intensificou a concentração de renda e, conseqüentemente, as desigualdades sociais.

Ao longo do século XX, a Cepal recebeu inúmeras críticas, seja pelo fato de ter tratado desenvolvimento e subdesenvolvimento apenas por uma diferenciação quantitativa, como também por conceber o Estado como espaço neutro, alheio às lutas sociais. No entanto, ainda que parcialmente, através da sua perspectiva estruturalista, a Cepal confrontou-se com a crença do poder da auto-regulação das forças do mercado para estabelecer o equilíbrio entre a oferta e a demanda por emprego, o que a colocou como uma alternativa reformista à ortodoxia do mercado mundial.

Francisco de Oliveira, na primeira metade dos anos 1970, no livro *Crítica à Razão Dualista* escreveu que a teoria do subdesenvolvimento da Cepal teria sido sepultada por explicitar seus limites teóricos e alertava que esta foi uma ideologia do chamado período populista. Para o autor, se ela não cumpria mais o seu papel, é porque a hegemonia burguesa se afirmou de tal modo que “a face já não precisava de máscaras” (OLIVEIRA, 2013, p. 34). O “esgotamento” da ideologia desenvolvimentista da Cepal clássica não se deu apenas pelo surgimento da crise estrutural do capital no final dos anos de 1960, mas, sobretudo, pelo avanço do neoliberalismo e, também pelos dilemas enfrentados pelo arcabouço teórico cepalino para explicar àquela realidade.

Segundo Oliveira (2013, p. 31) a teoria cepalina expressava profundas ambigüidades, pois, ao mesmo tempo em que denunciava as miseráveis condições de

vida de parte da população latino-americana, suas elaborações e recomendações se prendiam ao objetivo de aumentar a eficiência do capitalismo na periferia.

O estudo não pretendeu estabelecer uma comparação sócio-histórica automática entre a Cepal clássica e a nova Cepal, mas antes de tudo, procurou localizar esse reposicionamento teórico e ideológico sobre o desenvolvimento, tendo como pano de fundo as transformações societárias ocorridas no final dos anos 1960, nos limites da crise estrutural do capitalismo.

As contribuições de Mandel (1982) sobre a crise estrutural do capital são referências nesse estudo. O esforço teórico do autor foi o de apreender os processos sócio-históricos e as variáveis que compõem a lei do valor que se manifestaram ao longo do desenvolvimento do capitalismo, especialmente, em sua fase madura – pós-1945. As bases econômicas e sociais da crise atual já estavam sinalizadas no período de expansão das forças produtivas (1945-70) caracterizado como uma *onda longa expansiva*. Mandel observa que a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista, em particular em sua fase madura (1945) alterou substantivamente a função objetiva desempenhada pelo Estado burguês (MANDEL, 1982, p. 337).

Uma característica dessa época foi a generalização do Estado Social devido à ampliação das legislações sociais que, em certo sentido, significou uma “concessão à crescente luta de classes, com a finalidade de salvaguardar a dominação burguesa dos ataques mais radicais por parte dos trabalhadores”. Essas concessões também corresponderam “aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração” (MANDEL, 1982, p. 338).

A fase expansionista do capitalismo maduro começou a se esgotar nos finais dos anos 1960 com transformações bruscas na *onda longa* “que cessou em mover-se em sentido expansivo” (MANDEL, 1990, p. 221). As consequências foram desastrosas, sobretudo, nas últimas décadas do século XX, pois significou o rompimento com os anos de expressivo crescimento econômico, com o “pleno” emprego do pacto Keynesiano-fordista e com a configuração social-democrata do Estado Social. A reconfiguração do papel do Estado capitalista a partir dos anos 1980-90 e seus nefastos impactos na política social, estão fortemente articuladas à reação burguesa diante da

crise estrutural do capital (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 112), na constante busca em retomar as altas taxas de lucro.

Nos anos 1980, o processo de neoliberalização dos Estados nacionais diminuiu consideravelmente o seu papel de “retor”, que se atribuía à ideologia desenvolvimentista do pós-segunda guerra. A reestruturação produtiva e a transferência de fluxos de capitais do setor produtivo para o financeiro trouxeram transformações significativas no funcionamento do sistema capitalista como um todo, exigindo requisições profundas e sofisticadas dirigidas ao Estado burguês. As pressões para uma reconfiguração do papel do Estado estão articuladas à estratégia burguesa para recompor a taxa de lucros, através da intensificação da exploração do trabalho – de maior extração de mais-valor relativo e absoluto em escala global e a apropriação do fundo público – removendo alguns limites à exploração do trabalho que foram conquistados no período de prosperidade. Mas, para isso a burguesia promoveu uma campanha de mistificação entre a classe trabalhadora para explicar a crise, enquanto uma crise *do* e localizada *no* Estado.

O neoliberalismo promoveu uma ofensiva ideológica contra o “excessivo poder do Estado interventor” disseminando o mito do Estado mínimo. Removeu-se as barreiras para a entrada de produtos e capitais estrangeiros que culminou na liberalização, na privatização de empresas públicas e desregulamentações dos direitos trabalhistas. As terapias indicadas para controlar a crise consistem: em reduzir os gastos sociais, reduzir as intervenções do Estado direcionadas às políticas sociais universais e amplas, incrementar o exército industrial de reserva, controlar os sindicatos, diminuir os impostos das populações com rendimentos mais altos, dentre outras. A farsa do Estado mínimo prega o socialismo para os ricos e o mercado e a barbárie para os pobres.

O conceito de Estado capitalista ganha relevância no estudo da tese e perpassará todo o debate, pois se faz necessário estabelecer aproximações teóricas mais profundas sobre a crise estrutural do capital e o papel do Estado, que tem colocado desafios e dilemas ainda maiores à classe trabalhadora e às forças de esquerda na periferia do capitalismo. Os Estados nacionais estabelecem políticas econômicas que se concentrem primeiro em garantir o processo de acumulação de capital e, portanto, em todas as manifestações de integração econômica, essa interferência deve incidir prioritariamente nesse processo, permanecendo em segundo plano a *política de mão de obra* (IANNI, 2004).

Na década de 1980 as críticas à Cepal assumiram tons de radicalidade em que se atribuía à Comissão a responsabilidade pela crise que eclodiu na América Latina. A partir dos anos 1990 a Cepal realizou um reposicionamento teórico que a aproximou dos preceitos neoliberais difundidos pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Seria então uma virada progressista do Banco Mundial? Obviamente que não, é, sobretudo, uma virada neoliberal da Cepal. Termos como dependência, subdesenvolvimento, centro e periferia, arcaico e moderno desapareceram por completo das produções da Nova Cepal. Se antes tínhamos a miséria do estruturalismo, hoje ficamos com a mais completa indignação.

Em todos os países em que se promoveram as contrarreformas neoliberais – liberalização financeira, privatizações das indústrias nacionais e desregulações do mercado de trabalho tiveram efeitos desastrosos sobre as desigualdades sociais, o que significou profundos retrocessos sociais. Essas expressões contraíram particularidade intensa na América Latina.

O processo de redemocratização na maioria dos países latino-americanos após longos períodos de ditadura militar do grande capital se defrontou com a acentuada experimentação da crise estrutural, do qual a reestruturação produtiva e o crescimento da dívida externa são as expressões mais acentuadas, que têm acarretado, dentre tantas consequências, profundas mutações no interior do “mundo do trabalho” (ANTUNES, 2009, p. 17) e, conseqüentemente, a redução dos níveis de proteção social dos trabalhadores.

Dentre elas destacam-se o desemprego estrutural e os crescentes contingentes de trabalhadores submetidos a condições de trabalho cada vez mais precarizadas, que antes eram consideradas arcaicas e, que agora vêm sendo veiculadas como formas “modernas” de produção e reprodução da vida social. Nesse contexto, a modernização é constantemente evocada para referir-se às formas degradantes de emprego a que estão submetidas à classe que vive da venda da sua força de trabalho, em termos de inserção e contratação empregatícia, que mais parecem versões reatualizadas do capitalismo na fase de “acumulação primitiva<sup>3</sup>”, sem direitos ou com regulações do trabalho

---

<sup>3</sup> No capítulo XXIV d'O Capital Volume I intitulado “A assim chamada acumulação primitiva”, Marx teoriza a acumulação primitiva como a época em que todos os revolucionamentos servem de alavanca à classe capitalista em formação, mas sua principal característica se constitui como o momento em que grandes proporções de contingentes humanos são despojadas, de forma súbita e violenta de seus meios de sobrevivência, lançados no mercado de trabalho como trabalhadores absolutamente livres e a base desse

constantemente rebaixadas. Segundo Antunes (2009, p. 17), é “uma degradação que se amplia, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias e para a valorização do capital” (ANTUNES, 2009, p. 17).

Com a reincidência de recessões durante os anos 1990, a exemplo, da crise mexicana de 1994 e a crise asiática de 1997, o agravamento da pobreza extrema, o crescente movimento anti-globalização, o desencantamento político quanto ao mercado auto-regulador, as dificuldades práticas e os resultados não condizentes com as expectativas burguesas criadas pelo Consenso de Washington, o neoliberalismo passou por um sucessivo descrédito. O Consenso de Washington passou por uma reformulação que passa a admitir a intervenção do Estado mediante as “falhas do mercado” – período chamado como Pós-Consenso de Washington. Porém, não se trata de uma reversão ao antigo consenso Keynesiano, pelo contrário, requisita-se um Estado forte em termos de aumentar a eficiência e garantir um ambiente saudável aos negócios.

Alguns elementos históricos recentes são importantes para traçar uma ordem lógica e racional desses processos. Com base na perspectiva neoclássica da Escola de Chicago, os *chicagoboy*s como ficaram conhecidos os economistas ligados às organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a incorporar na agenda neoliberal, a defesa de intervenções sociais direcionadas às expressões mais graves da “questão social<sup>4</sup>”. A partir de então, “não queremos mais ser neoliberais”! Essa será a estratégia da burguesia, que tem realizado um esforço para desvincular a sua “imagem” da do neoliberalismo, em função da impopularidade desse projeto, sobretudo, nos últimos trinta anos.

Paralelamente à consolidação de um amplo contingente de precariado (BRAGA, 2013), a ideologia burguesa revisita representações falsas e antigas promessas de um processo “civilizatório” e passa-se a veicular que as “novas” e “positivas” dimensões da organização social atual teriam atingido o ponto mais alto e avançado da sociabilidade

---

processo é a expropriação da terra que antes pertencia ao produtor rural e aos camponeses, ou seja, trata-se da revolução burguesa e sua forma clássica ocorreu na Inglaterra. Não se entende aqui que nos tempos atuais estaríamos vivendo em uma acumulação primitiva ou ainda a concebemos como permanente.

<sup>4</sup>A concepção de Questão Social para qual converge esse estudo é desenvolvida por Yamamoto (2001). De acordo com essa autora, a análise da questão social é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução da política econômica e social.

humana. Como alerta Antunes (2009), essas formas de fetichização estão presentes no culto à “sociedade democrática<sup>5</sup>”, na crença da libertação do trabalho enfadonho e alienante, “na desmercantilização da vida societal, no fim das ideologias e no advento de uma sociedade comunicacional capaz de possibilitar uma interação subjetiva, por meio de novas formas de intersubjetividade”, como também, “naqueles que visualizam o fim do trabalho e da realização concreta do reino do tempo livre, dentro da estrutura global da reprodução societária vigente” (ANTUNES, 2009, p. 17-18).

As reformulações trazidas pelo chamado pós-Consenso de Washington difundem massivamente algumas mistificações: o capital precisa estar mais permeável ao social, o Estado estaria mais ativo no sentido de aumentar a capacidade produtiva dos pobres e em combater a pobreza e a degradação ambiental, assim, o acesso a créditos deve atingir toda a população mundial, inclusive os mais pobres, oferecendo-lhes oportunidades e liberdades para desenvolver suas capacidades em um novo ambiente favorável ao “crescimento”, à “competitividade” e às “oportunidades”.

Na tentativa em se “livrar” do rótulo de “neoliberais”, um recurso constantemente utilizado consiste em distorcer os significados sócio-históricos do conceito de neoliberalismo, identificando-o simplesmente com a não intervenção estatal, com o *laissez-faire* ou com a ausência de uma proposta industrialista. O fato é que para esses, se o Estado começa a intervir para amenizar a pobreza extrema, ou ainda, o país passa a adotar uma agenda industrialista, o programa político e econômico deixaria de ser neoliberal, como se por um passe de mágica! A ideia bastante simplista é que basta defender uma dessas três pautas para não ser mais neoliberal.

Assim, por vezes, o neoliberalismo é identificado única e exclusivamente com uma política econômica de curto prazo. O desemprego e a condição de precarização do trabalho são vistos como uma condição exterior ao próprio desenvolvimento do capitalismo e que, portanto, a deterioração da proteção social dos assalariados foi ocasionada pela crise das instituições estatais do período keynesiano/fordista. Ou ainda, que o desemprego seja resultado da ausência de qualificação profissional e da rigidez e excessiva proteção da legislação trabalhista. É a fase da ideologia burguesa em que não se tem limites, vale tudo para mistificar a realidade. Esse tipo de interpretações compõe

---

<sup>5</sup> Apesar da constante utilização retórica da democracia para manter a ordem econômica e política neoliberal, não se desconsidera que a democracia, apesar das suas limitações burguesas, é um instrumento político interessante à classe trabalhadora. E que os maiores ataques à democracia são realizados pela própria burguesia para manutenção de seu poder de classe.

o conjunto de ideologias “decadentes”, “esquizofrênicas” e “bizarras” circunscritas ao mundo burguês, que consiste em diluir as fronteiras do real e acentuar as arestas da aparência.

Tornou-se mais difícil caracterizar esse período em função das diversas mistificações produzidas pela economia burguesa. Para os neokeynesianos, o pós-Consenso de Washington implicou a “ruptura” com o próprio projeto neoliberal e o neoliberalismo de tipo mais puro tende a se deteriorar. De acordo com a reflexão mais crítica vinculada à esquerda e ao marxismo, o pós-Consenso de Washington é uma revisão teórica para manutenção da supremacia burguesa, pois o que está subjacente a essa revisão é a necessidade em aumentar a eficiência do neoliberalismo reconhecendo agora a necessidade da intervenção do Estado diante das “falhas do mercado” para garantir a coesão social, com vistas a eliminar o conflito e estabelecer a colaboração de classes.

O economista indiano Amartya Sen, Prêmio *Nobel* de economia em 1988 escreveu *Desenvolvimento como liberdade* cuja proposta coaduna com a visão do Banco Mundial acerca das políticas de geração de emprego e renda, pois fundamenta a ideia de desenvolvimento como liberdade dos indivíduos para aperfeiçoar suas habilidades e “capacidades humanas”, o chamado “capital social”, cuja estratégia deve ser a de criar um ambiente de capitalismo no qual as pessoas possam ter acesso a oportunidades para competir em um mercado cada vez mais restrito.

A ideia central de Sen (2000) é que o mercado deve estar livre dos entraves de leis protecionistas à classe trabalhadora, que inviabiliza a mobilidade de mão de obra, tão necessárias à competitividade do capitalismo atual. Joseph Stiglitz também Prêmio *Nobel* de economia em 2001 passa a ter um lugar destacado no debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento capitalista na fase atual, trata-se da tentativa de um retorno ao chamado neokeynesianismo. “Agora somos todos neokeynesianos”! Não é coincidência que essas estratégias, no qual o neoliberalismo passa a se ancorar vêm em um momento oportuno de necessidade em “sofisticar” o Estado neoliberal.

O *apelo ao emprego assume notoriedade*, já que o desemprego foi a marca indelével da reestruturação produtiva e das políticas de ajuste estrutural dos anos 1980-90. No caso da América Latina, essas marcas são agravadas pelo peso do passado

colonial e da posição de dependência dos países em relação ao mercado mundial, próprio das determinações do desenvolvimento desigual e combinado.

Na ocasião das primeiras elaborações do projeto de tese em 2012, o tema do “novo” desenvolvimentismo estava em seu auge no Brasil. A “euforia” novo desenvolvimentista dominava o cenário político, particularmente, pela sua adesão por parte de movimentos sociais, partidos e grupos políticos sob o raio de influência do Partido dos Trabalhadores – PT. Enfim, a retórica era de que o Brasil voltara a crescer, a gerar empregos e o novo desenvolvimentismo de Lula havia rompido com o neoliberalismo, inaugurando para alguns uma fase reformista e nacional-desenvolvimentista ou, ainda para outros Lula havia feito uma verdadeira revolução brasileira.

Porém, não se tratava somente de uma realidade brasileira, mas também latino-americana. Em parte da América Latina se vislumbrava uma importante mudança no contexto político de finais dos anos 1990 e início do século XXI. Nesse período, o neoliberalismo se tornava cada vez mais antipopular, diante dos constantes desequilíbrios macroeconômicos, desemprego estrutural e índices ascendentes de pobreza e desemprego entre os países. A crise brasileira em 1999 e a argentina em 2001 são exemplos expressivos do insucesso das medidas neoliberais.

Nos países sul-americanos os antigos dirigentes dos projetos neoliberais começam a perder eleições para novos governantes identificados com setores populares e de esquerda, “em países da região andina e Cone Sul, como são exemplares a situação do Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 153). Entretanto, conforme se referiu Katz (2012) se tornou incorreto qualificar esses governos como de “esquerda”, pois passam a adotar a agenda neoliberal utilizando uma “roupagem alternativa” já que mantêm as políticas “contracíclicas” recomendadas pelo Banco Mundial, o livre comércio e em alguma medida, privatizações, ou seja, o pacote sugere a adoção de políticas que são mais dependentes dos capitais externos e menos identificadas com as ideologias desenvolvimentistas governamentais do passado.

A partir de 2000, a Cepal registra em seus anuários estatísticos uma retomada do crescimento econômico e da geração de empregos<sup>6</sup> na América Latina. A euforia desenvolvimentista reaparece para dar suporte a esses governos e reaviva-se a ideologia de um novo desenvolvimentismo em tempos de profundas contrarreformas neoliberais.

Nos termos de Oliveira (2013), “a face volta a revestir-se de máscara” e requisita o esforço analítico de rever as teses e orientações centrais do pensamento cepalino dos anos 1950-64 que, consubstanciou o nacional-desenvolvimentismo, de maneira que se possam trazer os elementos centrais para análise dos tempos atuais, investigando “o presente como história” (COUTINHO, 1989, p. 115).

O novo desenvolvimentismo para os países latino-americanos e o Caribe é contrário ao anterior, agora a refuncionalização do Estado passa a atender as exigências do capitalismo atual, repousa sob os pilares da abertura comercial, das privatizações, da desregulamentação e flexibilização do trabalho, componentes centrais da macroeconomia neoliberal e do desenvolvimento associado e interdependente que pressupõe a abertura ao mercado mundial como única alternativa para as economias periféricas obterem vantagens e ganhos comerciais. A partir dessa constatação, a investigação da tese teve por objetivo trazer os elementos da proposta de desenvolvimento do Banco Mundial, a partir de meados de 1990 e mostrar sua convergência com o pensamento neoestruturalista cepalino. Se a Cepal abandonou o enfoque nacional-desenvolvimentista do passado, conseqüentemente também alterou sua orientação quanto às propostas de geração de empregos e redistribuição de renda, afastando-se de suas referências clássicas de viés reformista.

O fio condutor para análise concentra-se na concepção sobre o emprego. Na América Latina, o debate em torno das chamadas “políticas de emprego” tem ganhado destaque na última década do século XX e início do século XXI, seja pelo fato que o desemprego estrutural tem se tornado uma preocupação cada vez maior em função de ser uma marca indelével da reestruturação produtiva e das contrarreformas neoliberais adotadas entre os países latino-americanos nos anos de 1980-90; seja porque no âmbito de suas ações, o desemprego e a precarização do trabalho em suas diversas expressões

---

<sup>6</sup>Com base nos dados da Cepal, a partir 2004 há uma sensível melhora na taxa média de desemprego entre os países latino-americanos. Segundo dados oficiais dos países da região, houve a seguinte taxa média do desemprego: 10,4% em 2000, 10,2% em 2001, 11,2% em 2002 e 2003 e em 2004 começou uma sensível melhora com 10,2%, 9% em 2005, 8,6% em 2006, 7,9% em 2007, 7,3% em 2008, 8,1% em 2009, 7,3% em 2010 e, por fim, em 2011 a taxa média de desemprego foi de 6,7%. O ciclo desenvolvimentista na América Latina parece ter tido seu auge a partir de 2005.

contemporâneas (terceirização, empregos sazonais e de curta duração, empregos flexíveis sem direitos, empregos autônomos ligados às práticas “empreendedoras” e etc.) parece estar longe de ter uma resolução.

As políticas de emprego têm conferido centralidade às atividades que se restringem à oferta de mão de obra, com ênfase na capacitação para o mercado ou nas chamadas políticas de “ativação”, voltadas prioritariamente para aumentar a competitividade sistêmica. Quando na verdade, os maiores problemas na geração de empregos se situam no âmbito da demanda por ocupações em um mercado de trabalho reestruturado e flexível, cada vez mais restrito e seletivo, portanto, para poucos. Diferente da Cepal clássica, a nova Cepal não reafirma a centralidade do emprego, no que tange a um modelo de crescimento econômico voltado para sua geração, portanto, atribui significado diferente quanto ao seu desempenho no combate à pobreza e a desigualdade social. O que vem se reafirmando é a posição sustentada pela ortodoxia neoliberal que defende medidas assistenciais focalizadas nos mais pobres, defendidas e amplamente veiculadas pelo Banco Mundial.

Não ampliam as perspectivas do trabalho, à medida que defendem uma intervenção do Estado em um contexto em que a retomada do crescimento econômico e da taxa de lucros tem por base a condição de precariedade das condições do trabalho assalariado. Está implícita nas novas recomendações cepalinas a legitimidade dos processos de ajuste estrutural, pela incessante busca do aumento de produtividade, de flexibilização e redução de direitos sociais e, conseqüentemente, da superexploração da força de trabalho. Esse projeto traz a “renovação” de velhas promessas neoliberais não cumpridas: promover o crescimento econômico, aumentar a empregabilidade e combater a pobreza.

A hipótese de estudo é que esse “novo<sup>7</sup>” desenvolvimentismo vinculado pela nova Cepal, não é novo e muito menos se trata de um desenvolvimentismo. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar o pífio crescimento econômico alcançado entre os países latino-americanos nas duas últimas décadas de manutenção da macroeconomia neoliberal, se comparado ao crescimento econômico alcançado na fase de expansão do

---

<sup>7</sup> A utilização do termo “novo” desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo não indica que se acredita na existência de um “novo” desenvolvimentismo, pelo contrário o prefixo “novo” ou “neo” é utilizado pela economia burguesa com a função de justificar ideologicamente velhos termos. Nesse sentido, não utilizaremos no decorrer da tese o “novo” entre aspas em todos os momentos, para não ficar efadonho ao leitor.

capitalismo industrial no pós-segunda guerra. No caso do Brasil, a taxa média de crescimento anual do PIB brasileiro no pós-guerra situou-se em torno de 7%, sendo significativamente superior à do conjunto dos países industrializados de economia de mercado e mais ainda à média do Terceiro Mundo (FURTADO, 1982, p. 19). Entre 1950 e 1980 o valor real do PIB cresceu oito vezes. A partir da década de 1980 esse quadro dinâmico foi alterado, as projeções sobre a taxa média de crescimento entre 1981-1984 giravam em torno de no máximo 2,5%. Desde então em praticamente todo o mundo, o capitalismo não recuperou as taxas de crescimento que prevaleceram, sobretudo, nas décadas de 1950 e 1960.

Em segundo lugar, em termos de intervenção estatal, o novo desenvolvimentismo defende uma intervenção pífia em relação ao Estado indutor e interventor do pós-segunda guerra. Em terceiro lugar, as soluções neokeynesianas para os tempos atuais não surtem os mesmos efeitos “civilizatórios” daquele período. As orientações centrais do desenvolvimentismo do passado foram abandonadas e com o objetivo de se adaptar ao novo contexto do neoliberalismo decreta-se a morte da macroeconomia, sinalizando para um período, em que o pensamento estruturalista latino-americano apresenta uma profunda decadência ideológica, um *estruturalismo desestruturado* (CASTELO, 2009).

Não há possibilidade de retorno ao Keynesianismo em quaisquer referências ao *neo* para o capitalismo atual, enquanto alternativa para alavancar reformas sociais estruturais, ou seja, esgotou suas possibilidades civilizatórias. Esse tipo de regulação, próprio do período do capitalismo monopolista, como resposta à crise mundial de 1929, não é capaz de capitanear respostas para a atual crise estrutural do capital. Ao longo desse trabalho procurarei mostrar que o desenvolvimento capitalista na fase da financeirização e reestruturação produtiva não tem a potencialidade de resgatar empregos perdidos a partir de políticas econômicas engendradas pela intervenção estatal. Os incentivos para aumentar a empregabilidade são sempre paliativos e reforçam a mística de falta de qualificação ou rigidez da “excessiva” proteção das leis trabalhistas, enquanto responsáveis pelo desemprego.

Por fim, o rompimento do padrão regulatório Keynesiano-fordista e desenvolvimentista revelou os limites dessas propostas. Dessa forma, para garantir direitos sociais e reformas sociais estruturais nessa conjuntura, necessariamente, a luta

da classe trabalhadora deve assumir um viés anticapitalista de não colaboração de classes.

A crítica aos limites teóricos da Cepal clássica por teóricos de tradição marxista trouxe contribuições inestimáveis ao marxismo, dentre os quais se destaca, nesse estudo, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes e Ruy Mauro Marini. Recorrer a esse debate é extremamente importante diante de uma profunda “decadência ideológica” pela qual passa a teoria econômica nos tempos atuais.

Além disso, conceitos como os de reforma e revolução que, historicamente, tornaram-se palavras de ordem do movimento socialista estão sendo apropriados pela agenda neoliberal. Assim, vivemos em uma época em que os conceitos se invertem, deturpam-se seus sentidos históricos e teóricos sob as mais variadas formas de desonestidade intelectual, pois os mesmos elementos do “atraso” defendidos pela burguesia no passado, agora são “modernos”, “reformistas” ou até mesmo “revolucionários”. Porém, engana-se quem considera que se trata de um recurso recente.

Prado Jr. e Fernandes no debate sobre a Revolução Brasileira já alertavam para os usos indevidos do conceito de “reforma” e “revolução”. Movidos por uma preocupação comum Prado Jr. e Fernandes traçaram distintas interpretações sobre a luta de classes na sociedade brasileira, a partir da segunda metade do século XX, mas chegaram a resultados análogos. Ambos rechaçam a ideia – ainda hoje muito difundida entre setores da esquerda – de que existiria uma burguesia nacional capaz de produzir enfrentamentos significativos com o imperialismo ou o capital financeiro e levar a cabo a realização de reformas sociais democráticas e nacionais.

Após a derrota das forças populares em 1964, o Brasil passou por uma longa ditadura militar que foi, por muito tempo, chamada indevidamente de revolução. Na visão de Fernandes, a ditadura militar significou justamente o contrário, ou seja, tratou-se de um processo de contrarrevolução permanente, como forma de barrar as possibilidades de reformas populares que vinha se travando na realidade brasileira. Trata-se do caráter antissocial e antidemocrático da burguesia brasileira dependente, que na interpretação de Fernandes, aliada ao imperialismo tende a combater qualquer tipo de reforma social que possa afetar seus privilégios.

Para Prado Jr. a fase de transição brasileira do colonialismo para o capitalismo teria de vir junto com duas pautas inadiáveis que deveriam se constituir tarefa fundamental das forças de esquerda: a realização da reforma agrária; e superar a dependência do capital internacional. Nesse sentido, a ditadura militar não representou nenhuma reforma ou revolução, mas antes de tudo significou uma reversão neocolonial. Apesar das mudanças no contexto histórico, que certamente exigem novas investigações e reflexões sobre os dilemas da revolução brasileira, ainda são bastante significativas, as contribuições de Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes.

Outra contribuição significativa é a de Marini (2011) n'A dialética da dependência<sup>8</sup> em que trava um diálogo crítico crucial com a perspectiva desenvolvimentista cepalina clássica. Para Marini (2011) dada à inserção das economias latino-americanas no mercado mundial tornou-se impossível para essas economias eliminarem o traço da dependência, nos marcos do capitalismo mundial. A isso se deve à característica intrínseca da industrialização retardatária que se dá na época do capitalismo monopolista, cujos traços essenciais diferem substancialmente do capitalismo concorrencial. Dessa forma, é a partir de então que se configura a dependência, "entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência" (MARINI, 2011, p. 134-135).

Behring (2008) no livro *Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos* alerta para o processo de apropriação indébita do conceito de "reforma" para legitimar uma verdadeira contrarreforma do Estado, que representa retirada de direitos sociais e retrocessos perante as conquistas sociais e democráticas da Constituição de 1988. O pensamento neoliberal de Bresser, expressão intelectual do Plano Diretor da Reforma do Estado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso

---

<sup>8</sup>Quando se fala em teoria da dependência é muito comum atribuir prestígio as teses de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Segundo Traspadini e Stédile (2011, p. 29) isso se deve ao fato de que esses contaram com a efetiva propaganda e prestígio entre grupos intelectuais privilegiados, com espaços garantidos conseguiram projetar suas ideias e restringir a circulação das ideias de Marini. A teoria marxista da dependência é totalmente distinta das ideias da teoria de dependência de viés cepalino. Enquanto a primeira realiza uma crítica quanto ao fato de o desenvolvimento proposto pela Cepal não ter condições de gerar, nas economias latino-americanas outro processo de desenvolvimento menos desigual, a segunda vertente defende as teses capitalistas do desenvolvimento integrado, em que o atraso tecnológico e a dependência eram fruto da pouca criatividade do empresariado. Há um explícito retrocesso das teorias de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto em relação à Cepal clássica, já que este adere à teoria da interdependência.

(FHC), por exemplo, inverte completamente os conceitos, veiculando a Constituição Federal de 1988, enquanto uma contrarreforma e sua destruição como uma espécie de reforma. A partir de então, a reconfiguração do Estado e os constantes ataques aos direitos sociais no âmbito legal e político têm sido chamadas como reformas “modernizadoras”, cujo objetivo é encobrir a regressão às formas de produção e convivências sociais degradantes.

Ao considerar a profundidade das transformações societárias do capitalismo em curso acredita-se que para a implantação de uma agenda realmente progressista e democrática é necessário a reafirmação radical de princípios definidos no marco do debate sobre a especificidade do desenvolvimento capitalista latino-americano: a expropriação capitalista é inerente à dominação imperialista, motivo pelo qual sua expansão nessa parte do mundo é remodelada por dinamismos das economias centrais e pelo mercado mundial, para assegurar a reprodução ampliada da dependência.

Dessas análises, se reconhece princípios basilares, que devem orientar as organizações de esquerda: de que há uma dinâmica própria do capitalismo dependente, no caso do Brasil, “um capitalismo selvagem e difícil que, se decide com frequência por meios políticos e no terreno político” (FERNANDES, 1976, p. 293) que se impõe “de cima para baixo”, pela reiterada reedição de sempre que tem por base a destituição da cidadania social e política da classe trabalhadora, historicamente se consubstanciou em uma tradição política autocrática, que fugiu “ao modelo universal de democracia burguesa”; o desenvolvimento independente no Brasil não pressupõe a aliança com uma suposta “burguesia nacional progressista”, mas a luta pela supressão das relações de produção e subordinação necessárias à expansão capitalista-imperialista. Portanto, exige-se a construção de uma agenda política socialista e radicalmente democrática.

O primeiro capítulo é dedicado ao estudo dos elementos teóricos-metodológicos para conceituação do Estado no desenvolvimento capitalista, a partir de Marx e Engels e autores marxistas contemporâneos. Para isso, destacou-se o conceito de Estado e as categorias da lei do valor de Marx, que servem de fio condutor de análise, como também as contribuições de outros teóricos de tradição marxista, o qual é possível ter uma base teórica adequada para se compreender o desenvolvimento capitalista no estágio atual e a intervenção estatal. Nesse sentido, procurou-se abordar o caráter

inerente das crises capitalistas, o papel assumido pelo Estado e o caráter contraditório da política social no capitalismo.

O segundo capítulo trouxe à baila os principais elementos teóricos do estruturalismo latino-americano clássico, sua respectiva ideologia desenvolvimentista e as recomendações de política econômica e social para os países da América Latina e Caribe, tendo como foco a concepção desenvolvimentista da Cepal sobre o papel do Estado, a dependência, a vulnerabilidade externa e a geração de empregos. Também procurou trazer a crítica marxista, apontando os limites teóricos do projeto desenvolvimentista cepalino.

No capítulo terceiro buscou-se trazer a conceituação teórica do neoliberalismo e a proposta de desenvolvimento do Banco Mundial na pós-Consenso de Washington, em que se reconhece a importância da intervenção estatal para reativar o crescimento econômico e geração de novos empregos, com intuito de avançar no processo de reestruturação produtiva, em uma ofensiva contra os direitos sociais atinentes ao “mundo do trabalho”. Além disso, procurou-se trazer os elementos teóricos e conceituais que amparam a ideia de que as propostas desenvolvimentistas do Banco Mundial constituem essencialmente na contrarreforma do Estado, a partir de autores como Elaine Behring e Carlos Nelson Coutinho.

No quarto capítulo abordou-se a revisão da Cepal realizada nos anos 1990, o que culminou em uma aproximação teórica ao neoliberalismo. Assim, trouxe elementos que mostram a oposição teórica entre o neoestruturalismo e o estruturalismo clássico cepalino, com também evidencia a aproximação teórica do neoestruturalismo ao neoliberalismo, particularmente, enfocou-se as concepções e recomendações da nova Cepal para as políticas de emprego. Por fim, o último capítulo teve por intuito trazer o debate sobre o novo desenvolvimentismo na particularidade brasileira e as principais expressões intelectuais e as implicações práticas e ideológicas desse projeto a partir dos governos Lula (2003-2010).

## Método e Procedimentos Metodológicos

A aproximação teórica aos elementos centrais do novo desenvolvimentismo da Cepal e do neoliberalismo teve por pressuposto ir além do aparente, a partir de estudos, informações obtidas por meio de revisão bibliográfica, a assimilação e a exposição das categorias teóricas. A Cepal possui uma vasta produção intelectual e documental sobre desenvolvimento na América Latina e o Caribe e estão disponíveis em forma de livros, relatórios anuais, diagnósticos, panoramas, relatórios temáticos e estudos elaborados para serem apreciados em suas respectivas reuniões anuais.

A dificuldade, a princípio se concentrou na necessidade de se apropriar da história da própria Comissão, pois se trata de uma organização multilateral com mais de sessenta anos de existência. O pensamento estruturalista cepalino não se restringiu apenas à orientação de políticas econômicas, mas antes de tudo, contribuiu para a própria interpretação da formação econômica e social dos países da América Latina.

O objeto de estudo não é propriamente a Cepal, mas a construção teórica em torno do novo desenvolvimentismo e suas recomendações voltadas para aumentar a empregabilidade e o crescimento econômico, nos limites da crise estrutural do capital dos anos 1970 e a incorporação desse debate, na particularidade brasileira durante os governos Lula (2003-2011). Nos primeiros anos do século XXI, a Comissão passa a veicular a existência de um novo desenvolvimentismo para os países latino-americanos e o Caribe. Na tentativa de retomar a posição de *intelligentsia*, a Comissão se aproximou de novas interpretações sobre as economias latino-americanas, que implicou no abandono dos pressupostos nacional-desenvolvimentistas e a adesão ao neoliberalismo.

Nessa perspectiva procurou-se estudar esse momento específico da Comissão que já configura em uma considerável produção acadêmica científica, reunidas a partir de livros publicados, dissertações e teses de doutorado. O estudo voltou-se prioritariamente para a leitura dos documentos que embasam o novo desenvolvimentismo cepalino, bem como, suas recomendações. Entretanto, deparou-se com outra dificuldade, diante do estudo do marco conceitual do novo desenvolvimentismo da Cepal que se refere a uma espécie de “nuvem de fumaça ideológica” desferida pelo revisionismo do novo desenvolvimentismo sobre as

interpretações da Cepal clássica. O recurso foi realizar incursões analíticas sobre os documentos e as recomendações da Cepal clássica, em que se destacam: Os Estudos Econômicos de 1949 escrito pela Cepal sob a supervisão de Raúl Prebisch, seu mais proeminente intelectual, além disso, enfocou-se em uma gama de documentos relativos à década de 1950-64, bem como, produções teóricas de intelectuais alinhados à tradição cepalina clássica.

Outro aspecto trazido pelo estudo é que este não pretendeu estabelecer somente uma comparação entre o pensamento estruturalista da Cepal clássica e o novo desenvolvimentismo, mas procurou compreender essa mudança, a partir dos processos de transformação do capitalismo, sobretudo, após a crise estrutural do capital dos anos 1970. Nesse sentido, foi necessário empreender leituras e aproximações teóricas sobre as profundas transformações do capitalismo, tendo como referencial de análise o marxismo.

A problemática de pesquisa é abordada a partir da perspectiva crítico-dialética que tem n'A Crítica à Economia Política, os conceitos chaves para análise da totalidade da sociedade burguesa. Na perspectiva marxiana, o método verdadeiramente científico é aquele capaz de identificar elementos profundos que explicam o porquê as coisas acontecem de determinada forma em nossa sociedade e não de outra. A dinâmica do capitalismo em torno da luta pela duração da jornada de trabalho, como também em torno do mais-valor e a luta pela efetivação de direitos sociais, são traços característicos para explicar o desenvolvimento do capitalismo e suas contradições (HARVEY, 2013, p. 197). Portanto, é impossível explicar o *desenvolvimento do capitalismo* apartado de sua própria dinâmica contraditória. O que interessa destacar é que na crítica à economia política, Marx parte sempre da totalidade, mas não se trata de qualquer totalidade. Diferentemente dos teóricos da economia política clássica (Ricardo e Smith), Marx não isola os elementos de análise de suas inter-relações, mas, antes de tudo, procura relacioná-los, ou seja, compreender o fenômeno em suas múltiplas determinações:

Pelo fato mesmo de pesquisar as conexões -, da totalidade do ser, e busca apreendê-la em todas as suas intrincadas e múltiplas relações, no grau da máxima aproximação possível. Onde a totalidade não é um fato formal do pensamento, mas constitui a reprodução mental do realmente existente, as categorias não são elementos de uma arquitetura hierárquica e sistemática; ao contrário, são na realidade "formas de ser, determinações da existência", elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais, dinâmicos, cujas inter-relações

dinâmicas dão lugar a complexos cada vez mais abrangentes, em sentido tanto extensivo quanto intensivo (LUKÁCS, 1979, p.28).

Nas palavras de Netto (2011, p. 28), a preocupação de Marx não incidia sobre um abstrato de “como conhecer”, mas sobre “como conhecer um objeto real determinado”, portanto, Lenin compreendera brilhantemente que Marx não se interessava em elaborar uma lógica da ciência, pois “importava-lhe a lógica de um objeto determinado – descobrir esta lógica consiste em reproduzir idealmente (teoricamente) a estrutura e a dinâmica deste objeto”. Portanto, é a partir da Crítica à Economia Política, que Marx nos fornece a lógica do Capital.

No primeiro livro d'O Capital, Marx parte do estudo da mercadoria, ou seja, parte do aparente, ou daquilo que aparece. É a partir da mercadoria que ele objetivou desvelar os fundamentos de análise pelo qual se produz e reproduz a riqueza material. Portanto, a *aparência* não é desprezível – mas, ela situa-se de forma fenomênica. Ficar só na constatação empírica, sem trabalhar os processos que a constituíram, isto é, como foram constituídas, é puro *empirismo*, do qual não se pode extrair uma ação prática revolucionária. Ficar somente na explicação doutrinária do que seja a revolução e os métodos para alcançá-la, sem unir-se ao concreto é *idealismo*. O método de Marx consiste, em fundamentalmente construir mediações nesses caminhos, pois, o que *aparece* é importante, mas a descrição do que é *aparente* é insuficiente. É errôneo pensar que Marx menosprezava o empírico. O empírico se constitui um momento em que as *aproximações sucessivas* vão se dando, mas não se resume na própria explicação do objeto em si. “Apoderar-se da matéria” é extremamente importante, porém, não pode ser confundida como sinônimo de utilização de instrumentos e técnicas de pesquisa, pois, estes se constituem em um meio de se apoderar da matéria, mas não o fim em si mesmo. Segundo Netto (2011, p. 26), “para Marx, os pontos de partidas são opostos: na investigação, o pesquisador parte de perguntas, questões; na exposição, ele já parte de resultados que obteve na investigação”, por isso, Marx distingue o método de exposição do método de pesquisa.

Lukács (1979, p. 25) enfatiza o “papel decisivo que tem o problema ontológico da diferença, da oposição e da conexão entre fenômeno e essência”. A célebre afirmação de Marx, que se a aparência se confundisse com a essência, a ciência seria dispensável, aponta que o concreto é ponto de partida e de chegada, mas ao realizar esse

movimento, procura-se desvelar seus processos, pois, se volta ao ponto de partida em que o conhecimento adquire um salto qualitativo, ao desvelar os processos que realmente o constituem. Segundo Sweezy (1976), Marx praticava o que os teóricos modernos chamam de aproximações sucessivas, que:

Consiste em passar do mais abstrato para o mais concreto, em fases sucessivas, afastando suposições simplificadoras nos sucessivos estágios da investigação, de modo que a teoria possa explicar e levar em conta um número de fenômenos cada vez maior (SWEETZY, 1976, p. 39-40).

O movimento do abstrato ao concreto pensado em Marx é uma das reflexões que exigem elevada capacidade de abstração, exatamente porque não se contenta em descrever o concreto, mas compreendê-lo em sua essência, em uma totalidade que expressa a universalidade, a singularidade e a particularidade dos fenômenos do real, como explica Netto:

O conhecimento teórico é, nesta medida, para Marx, o conhecimento do concreto, que constitui a realidade, mas que não oferece imediatamente ao pensamento: deve ser reproduzido por este e só “a viagem de modo inverso” permite esta reprodução. Já salientamos que, em Marx, há uma contínua preocupação em distinguir a esfera do ser da esfera do pensamento; o concreto a que chega o pensamento pelo método que Marx considera “cientificamente exato” (“o concreto pensado”) é produto do pensamento que realiza “a viagem de modo inverso”. Marx não hesita em qualificar este método como aquele “que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto”, “único modo” pelo qual “o cérebro pensante” “se apropria do mundo” (NETTO, 2011, p. 45).

Por isso as reflexões de Marx em *O Capital* partem da análise da mercadoria e constantemente se voltam a ela, quando expõe o seu duplo caráter: o valor de uso e valor de troca. Enquanto o primeiro se efetiva a partir do consumo e do uso, o segundo, o valor de troca “*aparece como algo acidental e puramente relativo que está intrínseco à mercadoria*” (MARX, 2013, p. 114). Identifica-se aqui, que Marx trabalha a *contradição* da mercadoria e não somente da mercadoria, aliás, Marx vê a realidade social, a partir da contradição. A contradição, antagônica à lógica formal, admite a realidade a partir de contrários, atuando numa mesma unidade.

Porém, não é objetivo aqui resgatar o debate entre a validade da lógica formal e a da contradição, desde os gregos, perpassando, por grande parte dos intelectuais e cientistas da modernidade, particularmente, em Hegel esse debate tem rendido célebres

reflexões sobre a ciência, que merece sempre ser recorrido. Em termos gerais, a lógica formal tem sua validade se forem utilizadas em um campo limitado de atuação, pois, trata-se de chegar a resultados rigorosos tratando apenas de uma parte da realidade. Nesse campo, a contradição é vista como distorção.

Este é o problema principal apontado por Marx quando afirma que “até agora nenhum químico conseguiu descobrir valor-de-troca em pérolas e diamantes”, porque “o valor é algo puramente social” (MARX, 2013, p. 133). Segundo Konder (2006, p. 49), Lefebvre tinha razão ao afirmar que “não podemos dizer, ao mesmo tempo, que determinado objeto é redondo e é quadrado. Mas devemos dizer que o *mais* só se define com o *menos*, que a *dívida* só se define pelo *empréstimo*”:

As conexões íntimas que existem entre realidades diferentes criam *unidades contraditórias* (grifos do autor). Em tais unidades, a contradição é essencial: não é um mero defeito do raciocínio. Num sentido amplo, filosófico, que não se confunde com o sentido que a lógica confere ao termo, a *contradição* é reconhecida pela dialética como princípio básico do movimento pelo qual os seres existem. A dialética não se contrapõe à lógica, mas vai além da lógica, desbravando um espaço que a lógica não consegue ocupar (KONDER, 2006, p. 49).

É consenso entre os estudiosos que a contradição, enquanto, elemento da dialética teve influência em Marx, principalmente, a partir de Hegel, mas também é verdade que Marx “formulou uma concepção inteiramente nova da superação das contradições” (LUKACS, 1979, p. 21). Ao contrário de Hegel, Marx não vê o movimento de transformação da atividade humana, enquanto espiritual, mas sim, um movimento material. Como materialista, o ponto de partida de sua tese em termos ontológicos volta-se “para a prioridade da produção e da reprodução do ser humano em relação a outras funções”.

[...] vimos que o processo de troca das mercadorias implica relações contraditórias, que se excluem reciprocamente. O desenvolvimento da mercadoria não supera essas contradições, mas cria a forma dentro da qual elas podem se mover. É esse, em geral o método com o qual se resolve as contradições reais. Por exemplo, é uma contradição que um corpo tenda constantemente para outro e dele se afaste com igual constância. A elipse é uma das formas de movimento na qual essa contradição se realiza e, ao mesmo tempo, se resolve. Nessa concepção, puramente ontológica, a contraditoriedade se apresenta como motor permanente da relação dinâmica entre complexos, entre processos que surgem de tais relações, Portanto, a contraditoriedade não é apenas, como em Hegel, a forma de passagem de um estágio a

outro, mas também a força motriz do processo normal (LUKÁCS, 1979, p. 21).

Quanto mais Marx se aprofunda no estudo sobre a mercadoria, mais se afasta dela, mas com constantes retornos, que desvela ainda mais suas contradições. De maneira que se fizermos a “viagem de volta” encontraremos a mercadoria, em sua forma concreta. Na análise da mercadoria, Marx se atém a um ponto fundamental: que o valor das mercadorias é determinado “pela quantidade de trabalho necessário” para produzi-las, portanto, a quantidade de força-de-trabalho é a unidade de medida de valor de uma mercadoria.

É claro que não somente isso, também as matérias-primas e os meios de produção utilizados para sua fabricação, são componentes de valor. Assim, o trabalho no capitalismo já se constitui em si uma mercadoria e, enquanto valor de troca para o trabalhador e valor de uso para seu comprador, o capitalista. O trabalhador vende sua força de trabalho e em troca recebe dinheiro, que também nesse processo é uma mercadoria. “Assim, como a própria mercadoria é unidade de valor de uso e valor de troca, seu processo de produção tem de ser a unidade de processo de trabalho e o processo de formação de valor” (MARX, 2013, p. 263). O dinheiro e a força de trabalho também se tornam mercadoria, mas somente sob determinadas relações, portanto, dessa forma, o capital, é antes de tudo, processo:

O valor da força de trabalho e sua valorização no processo de trabalho são, portanto, duas grandezas distintas. É essa diferença de valor que o capitalista tem em vista quando compra a força de trabalho. Sua qualidade útil, sua capacidade de produzir fio ou botas, é apenas uma condição indispensável, já que o trabalho, para criar valor, tem necessariamente que ser despendido de modo útil. Mas o que é decisivo é o valor de uso específico dessa mercadoria, o fato de ela ser fonte de valor, e de mais valor do que aquele que ela mesma possui (MARX, 2013, p. 270).

Ao colocar o trabalho enquanto categoria ontológica, Marx desvela a forma como produz e reproduz a sociedade burguesa. Pois, o trabalho extrapola o âmbito da produção e se relaciona à subjetividade do ser social, em termos aqui assumidos, o trabalho é a fundamental categoria que permite a análise da totalidade das formas de constituição da sociedade burguesa e formas de viver e de ser dos homens. Pois, “o que diferencia as épocas econômicas não” é “o que” é produzido, mas “como”, “com que meios de trabalho” (MARX, 2013, p. 257):

O trabalho é antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. [...] Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (MARX, 2013, p. 255).

O trabalho é para Marx, nos dizeres de Lukács, uma categoria fundante do ser social, portanto, uma ontologia. O trabalho sempre existiu, mesmo nos modos de produção anteriores, se o capitalismo se esgotar, o trabalho poderá sofrer alteração de significados, mas, não deixará de existir. Na teoria do valor, enquanto categoria social, o trabalho aparece como a base do ser social. Segundo Lukács (1979, p. 44), Marx percebe que a força de trabalho é uma mercadoria *sui generis* e a utilização real de seu valor de uso no capitalismo, conduz a criação de valor. Portanto, na lei do valor há a “*mútua penetração do econômico e do não-econômico*” (grifo nosso). Trata-se, portanto, de uma descoberta com vastas consequências a qual é quase impossível manifestar concretamente em termos sociais, políticos e econômicos, o que tal *descoberta* significou para a sociedade.

Contrariamente às teses que defendem o fim da sociedade do trabalho, a proposta de estudo reafirma a centralidade do trabalho na sociedade. O padrão atual de acumulação de capital, embora não elimine a força de trabalho, requisita mecanismos para sua desvalorização (ANTUNES, 2009, p. 119). É nesse sentido que a *lei do valor* entendida como relação social e organizadora das relações econômicas, políticas e sociais da sociedade burguesa, possui enorme capacidade de explicação das metamorfoses do trabalho na atualidade, pois, a reestruturação produtiva e a adoção do neoliberalismo, não descartaram o trabalho, mas trata-se de enfraquecer o trabalho estável e as conquistas civilizatórias do período keynesiano/Fordista, que se constituía em entrave para expansão da taxa de lucros. Nessa direção, as teses que defendem o fim da centralidade do trabalho na sociedade, não possui qualquer fundamento na realidade.

As análises foram conduzidas na perspectiva de totalidade social, que não isola os elementos de suas inter-relações, mas, antes de tudo, procura relacioná-los e compreendê-los em suas múltiplas determinações. A sociedade burguesa enquanto totalidade concreta “é a mais desenvolvida e diversificada organização histórica da produção” (MARX, 2001, p. 58) e, portanto, as categorias teóricas que a expressam permitem compreender as relações de produção e de reprodução social. Adquire

importância fundamental, a concepção de Estado e suas especificidades, no que tange a ser o principal promotor do desenvolvimento capitalista. Embora tivesse a intenção, Marx não chegou a escrever especificamente sobre o Estado, mas sintetizou o seu caráter de classe no Manifesto Comunista, “o Estado é o comitê para gerir os negócios da burguesia”.

Em Crítica do Programa de Gotha, Marx aborda as diferenças existentes entre os Estados Nacionais, mais ou menos livres dos vestígios dos modos de produção anteriores, mais ou menos modificado pelas particularidades do desenvolvimento histórico de cada país. [...] O ‘Estado atual’ varia de acordo com as fronteiras de cada país, no entanto os diversos Estados dos países civilizados, apesar de sua diversidade de formas, “erguem-se sobre o solo comum da sociedade burguesa moderna” (MARX, 1985, p. 24).

Na leitura de algumas obras de referência escritas por Marx encontram-se várias passagens em que se faz menção, especificamente sobre o papel do Estado em relação ao desenvolvimento capitalista e suas contradições. No capítulo oitavo (8º) d’O Capital, dedicado à análise da luta pela jornada normal de trabalho encontra-se o papel do Estado na regulamentação das leis fabris. Marx não conceitua o Estado, mas o situa no cerne do movimento da luta de classes, a “luta multiseular entre burguesia e proletariado” para institucionalização da lei e pelo cumprimento de seu conteúdo. Vejamos essa passagem:

[...] vimos que essas determinações minuciosas, que regulam com uma uniformidade militar os horários, os limites, as pausas do trabalho de acordo com o sino do relógio, não foram de modo algum produto das lucubrações parlamentares. [...] Sua formulação, seu reconhecimento oficial e sua proclamação *estatal* foram o resultado de longas lutas de classes (MARX, 2013, p. 354-355).

As passagens sinalizadas por Marx indicam que a contradição e a luta de classes estiveram no horizonte de nossa análise, pois, não basta dizer que a realidade é contraditória, mas sim, mostrar a existência dessas contradições. Nesse sentido, não é o Estado em si, que é contraditório, mas as demandas das classes sociais dirigidas a ele, originadas do antagonismo fundante entre capital e trabalho, pois, “o desenvolvimento das contradições de uma forma histórica de produção constitui, todavia, o único

caminho histórico de sua dissolução e reconfiguração” (Marx, 2013, 558). Essa breve recorrência à Marx é para esclarecer que as categorias marxianas servem de fio condutor de análise, mas também recorre-se às contribuições de outros teóricos de tradição marxista, o qual é possível ter uma base teórica adequada para se compreender o desenvolvimento capitalista no estágio atual.

## CAPÍTULO 1

### **ESTADO, DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E POLÍTICA SOCIAL: ELEMENTOS DA TEORIA MARXISTA.**

*A rigorosa utilização do Estado burguês como arma dos interesses de classe dos capitalistas é escondida tanto dos atores quanto dos observadores e vítimas dessa tragicomédia pela imagem mistificadora do Estado como árbitro entre as classes, representante do 'interesse nacional', juiz neutro e benevolente dos méritos de todas as forças pluralistas.*

*Ernest Mandel (O Capitalismo Tardio, 1982).*

A crise econômica irrompida em 2008 nos Estados Unidos teve sérias repercussões mundiais. Ficou evidente que o sistema financeiro não consegue funcionar sem a intervenção direta do Estado. Cerca de três trilhões de dólares, foi o preço pago pelos governos dos países capitalistas centrais para salvar bancos até maio de 2009. O Estado comprou títulos sem valor e ações depreciadas que ninguém compraria naquele momento e assistiu-se a uma espécie de nacionalização da bancarrota capitalista, diferente das versões anteriores instituídas após a Segunda Guerra Mundial (MÉSZÁROS, 2011, p. 22). Em 1945, os setores nacionalizados em bancarrota da economia capitalista foram transferidos para o controle do Estado, ou ainda, o Estado entrava como uma espécie de organizador da compra de instituições falidas por outros bancos, mas desta vez houve a ação direta do Estado (MÉSZÁROS, 2011; LETIZIA, 2012).

A necessidade de recorrer ao Estado para salvar instituições financeiras falidas sob o discurso de impedir o colapso das atividades produtivas e preservar os empregos passa a afrontar o mito do “Estado mínimo” neoliberal. Fica evidente que o mínimo que a ideologia liberal quer do Estado é sua intervenção em defesa do trabalho e de sua proteção social e, contrariamente, exige-se o máximo de intervenção para o capital, já

que “a estatização que se opõe o capital, é tão somente a estatização que vai contra os seus próprios interesses” (OLIVEIRA, 1975). Pois, “a ideologia do livre-mercado tem dois lados: proteção estatal e ‘auxílio’ público para os ricos e o rigor do mercado para os pobres” (DEL PINO, 2001, p. 72).

Nesse contexto, o interesse sobre o Estado vem ganhando notoriedade, já que é impossível negar sua importância na atualidade, devido ao fato de que há pouquíssimos aspectos da produção e do consumo que não são profundamente afetados de forma direta ou indireta por políticas de Estado (HARVEY, 2005, p. 77). Mas, é incorreto afirmar que só recentemente, após esses eventos, é que o Estado se tornou o agente central no funcionamento da sociedade capitalista. Na verdade, a análise do Estado capitalista sempre foi objeto de preocupação de importantes teóricos marxistas como Gramsci, Ianni, Mandel, Mészáros, entre outros.

O Estado Social atravessou este fim de século ocupando destaque nos embates políticos, em torno do seu alcance, objetivos e função. O Estado Social é aqui entendido como um produto da reconstrução do pós-guerra e se tratou de uma experiência geopoliticamente datada, resultado de uma correlação de forças historicamente situada (BEHRING, 2012). Portanto, as terapias da “era de ouro” que são acionadas para os tempos atuais é uma terapia estéril, sua exceção obscurece a lógica do desenvolvimento capitalista, que tem na expansão e reposição do desemprego, um elemento chave para a acumulação.

O avanço da ortodoxia neoliberal e a adoção de medidas econômicas desfavoráveis ao emprego promoveu o agravamento das condições de pobreza de grande parte da população, o que tornou impossível decretar a extinção da política social. Entretanto, a política social vem sofrendo reconfigurações inéditas que a tem afastado dos padrões estabelecidos no pós-segunda guerra, em que se combinou uma situação de quase “pleno” emprego com a universalização do acesso a serviços gratuitos, nos países de capitalismo central. Mesmo nos países centrais, a tendência atual da política social tem sido cada vez mais centrar-se em estratégias e ações focalizadas de combate à pobreza. Nos países periféricos, no pós-1945 sob a égide do capitalismo “regulado” a universalização dos direitos sociais nunca se tornou uma realidade em função da condição não salarial da população e de um vasto exército industrial de reserva sem absorção no mercado de trabalho.

Uma das questões que vem sendo objeto de polêmica e investigação é a autonomia relativa do Estado frente às configurações assumidas pelo desenvolvimento capitalista, em sua fase financeirizada. Nos tempos atuais, as terapias neokeynesianas não surtem os mesmos efeitos “civilizatórios” da intervenção estatal do Pacto Keynesiano-Fordista, diminuiu-se consideravelmente a margem para a realização de reformas não conservadoras e se intensificou a programática das contrarreformas neoliberais, o que pressupõe o esgotamento do neokeynesianismo enquanto alternativa viável à ortodoxia dos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI).

Nessa direção é importante se aproximar da teoria marxista do Estado, trazendo elementos essenciais para compreender as requisições do capital postas ao Estado nas fases de desenvolvimento capitalista, com vistas a não perder a dinâmica da contradição e do movimento do capital em direção à tendência de cada vez mais subordinar o trabalho, através da sua busca constante por superlucros. Além disso, a teoria de fundo visa fornecer subsídios para compreender a intervenção do Estado em suas diferentes formações sociais. Assim, recorrer aos primeiros escritos de Marx e Engels, como também trazer elementos da teoria do Estado elaborada por marxistas, é fundamental.

A questão do Estado, ainda que, apareça dispersa nas primeiras obras de Marx e Engels, fornece-nos elementos de base teórico-conceitual para compreensão do papel do Estado no capitalismo. Mas, é a partir d’O Capital, obra considerada como a da maturidade do pensamento marxiano<sup>9</sup>, que o Estado passa a ser/ter um papel decisivo no processo de desenvolvimento e expansão da sociedade capitalista. Esse entendimento sobre o Estado em Marx tem o intuito de refutar perspectivas teóricas que realizam comentários parciais, que tentam extrair dos textos marxianos uma teoria pronta, que mais obscurece a compreensão do Estado capitalista, que propriamente pretende-o desvelar em sua plenitude.

Nesse estudo, o Estado ganha importância, pois não se compreende o capitalismo sem examinar o Estado moderno, já que ele se tornou condição para sobrevivência do próprio sistema capitalista. Para isso, é necessário, nos dizeres de Harvey (2005, p. 76) que a teoria seja “suficientemente robusta para ajudar a entender o comportamento do Estado sob diversas circunstâncias econômicas, sociais e políticas”.

---

<sup>9</sup>O próprio Engels admitiu que as reflexões centrais do materialismo histórico dialético se deviam as pesquisas de Marx. O termo marxiano é utilizado para distinguir os escritos de Marx de outros autores que se embasam em sua teoria social, chamados de marxistas.

Em um primeiro momento optou-se por partir de concepções abstratas para poder analisar as situações concretas, portanto, o que se expõe inicialmente é uma discussão teórico-conceitual acerca do Estado como direção e fundo explicativo para a análise.

### **1.1 A Teoria do Estado nos primeiros escritos de Marx e de Engels**

Embora tivesse a intenção, Marx não chegou a escrever especificamente uma obra sobre o Estado, de maneira que suas concepções estão difundidas em várias passagens, desde as primeiras reflexões críticas ao hegelianismo de esquerda. A maior parte das referências à teoria do Estado apareceu nos primeiros escritos, o que tem suscitado diversas polêmicas. Dentre elas, o estudo intitulado “Sobre a teoria do Estado nos primeiros escritos de Marx e Engels”, realizado por Reichelt<sup>10</sup> (1990, p.12) suscita a equivocada noção de que há resquícios do pensamento burguês incrustados nas primeiras elaborações de Marx e Engels sobre o Estado. Segundo Reichelt, nos primeiros escritos de Marx e Engels a teoria do Estado é idealista e não implicou em descoberta de uma teoria materialista autêntica sobre este, pois para o autor os “resquícios burgueses” põe em xeque a existência, mesmo em publicações posteriores, de expressões autênticas de uma posição materialista da teoria do Estado em Marx (REICHELT, 1990, p. 12).

Ao contrário do que afirma Reichelt parte-se do pressuposto de que, desde a gênese da teoria marxiana, apesar ainda das influências de um hegelianismo de esquerda está exposta uma concepção materialista sobre o Estado. Também se discorda do autor quanto à sua leitura sobre as primeiras formulações teóricas de Marx e Engels, querendo ver descobertas abruptas ou “inspirações iluminadas”, sem levar em consideração que as próprias descobertas marxianas possuem uma processualidade histórica e é resultado de uma longa e demorada investigação (NETTO, 2011, p.19).

É no livro *Ideologia Alemã* que, pela primeira vez na história, o Estado deixou de ser conceituado como entidade representativa dos interesses gerais e comuns da

---

<sup>10</sup> REICHELT, H. Sobre a teoria do Estado nos primeiros escritos de Marx e Engels. In: REICHELT, H; HENNIG, E; SCHÄFER, G; HISRCH, J. (orgs). A teoria do Estado: Materiais para a reconstrução da teoria marxista do Estado. RJ: Tempo Brasileiro, 1990.

sociedade<sup>11</sup>. E, posteriormente, essa indicação aparecerá no *Manifesto Comunista* na famosa síntese “o Estado é o comitê para gerir os negócios da burguesia” (MARX e ENGELS, *Manifesto Comunista*, 2010), que serviu para demarcar a vinculação do Estado aos interesses da classe burguesa. O Estado capitalista é entendido como o produto da divisão social do trabalho e “é justamente a contradição entre interesse particular e o interesse coletivo que leva o interesse coletivo a tomar, na qualidade de Estado, uma forma independente” (MARX e ENGELS, *A Ideologia Alemã*, 2002, p. 29). Portanto, o ponto de partida para uma teoria do Estado em Marx e Engels está contido nas formulações da ideologia alemã, onde se estabelece uma distinção fundamental entre Estado e sociedade no capitalismo:

Por ser uma *classe* e não mais um *estamento*, a burguesia é obrigada a se organizar no plano nacional, e não mais no plano local, e a dar uma forma universal aos interesses comuns. Com a emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas este Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente (MARX e ENGELS, 2002, p. 74).

Essa é a tese sobre o Estado inicialmente desenvolvida por Marx e Engels, em que a ideia de *autonomização relativa* está presente e perpassará por toda a sua obra. Essa tese distingue-se de todas as outras explicações teóricas sobre o Estado, pois as relações de produção capitalista em bases jurídicas e sociais requerem que sejam necessariamente transferidas para um aparato separado da maior parte dos membros da sociedade, ou seja, o Estado. Esta necessidade está relacionada à ideia de que o próprio Estado capitalista tem em se colocar acima dos interesses de classes, assumindo uma “forma independente” ou um “poder alienígena” (HARVEY, 2005, p. 78), já que sua origem advém da contradição entre interesses coletivos e individuais.

É verdade que o Estado é mais antigo que o capitalismo, também é verdade que sua forma política tal como conhecemos se distingue de todas as outras formas anteriores de dominação de classe, por uma peculiaridade da sociedade burguesa que é inerente ao próprio modo de produção capitalista: a separação entre produtores diretos

---

<sup>11</sup> Tal afirmação também é bastante semelhante aos comentários de Jacob Gorender à edição da *Ideologia Alemã*, de 2002, da editora Martins Fontes.

dos meios de produção para estabelecer o trabalho “livre” assalariado (MASCARO, 2013).

Nos modos de produção anteriores não há essa autonomização relativa do Estado já que aqueles que dominam economicamente também dominam politicamente de forma direta por meio de mecanismos de coerção extraeconômicos e de dependência, o que é uma relação totalmente distinta na qual se ergue o capitalismo, que se baseia em relações livres de troca capazes de dissimular a sujeição dos que vendem a força de trabalho diante de seus compradores.

Mandel (1982, p. 335) chega a afirmar que foi no processo histórico de amadurecimento da acumulação primitiva que o Estado se tornou mais *explicitamente* um instrumento de acumulação progressiva de capital e parteiro do modo de produção capitalista. Isso quer dizer que, as origens do Estado capitalista não podem ser entendidas como derivadas diretamente da produção e circulação de mercadorias, mas também pela tomada do poder político e de sua maquinaria estatal pela classe burguesa. Daí a fidelidade de Mandel para com os primeiros escritos de Marx e Engels, no que tange a sua interpretação analítica sobre o Estado no capitalismo tardio ou maduro. Por isso, é necessária a distinção fundamental do Estado burguês das formas específicas de Estado nas sociedades pré-capitalistas:

Em sociedades pré-capitalistas, as formas específicas do Estado desempenham funções bem diferentes daquelas que garantem o tipo de segurança legal necessário ao desenvolvimento da produção de mercadorias. [...] Esse Estado é inteiramente inadequado – quando não efetivamente contrário – à lógica da produção simples de mercadoria, para não falar da acumulação primitiva de capital. Seu poder despótico pode obstruir por muito tempo o desenvolvimento da produção de mercadorias, por meio de confiscos sistemáticos, por exemplo. Os primeiros direitos privados que correspondiam aos interesses dos proprietários de mercadorias coexistiam frequentemente, portanto, com os direitos comunais que tencionavam proteger a estabilidade das tribos ou aldeias contra os efeitos desagregadores de uma economia monetária (MANDEL, 1982, p. 335).

Mandel (1982) destaca a importância do aspecto político no surgimento do Estado burguês, rejeitando a concepção de que sua função decorre somente da natureza da produção e circulação de mercadorias, sem ter havido qualquer mediação histórica, na constituição de classes ou até mesmo resistências. Por isso, Mandel (1982, p. 335)

nos recorda que o Estado burguês é um produto direto do Estado absolutista, mas também se constituiu historicamente na negação desse último, à medida que o nascente Estado burguês da época vitoriana do capital industrial deveria ser considerado, em termos liberais, um “Estado fraco” por excelência. Portanto, era necessário acompanhar-se “pela demolição sistemática do intervencionismo econômico dos Estados absolutistas, que impediria o livre desenvolvimento da produção capitalista enquanto tal” (MANDEL, 1982, p. 335).

O que Mandel ressalta é que Marx e Engels, desde o princípio de suas descobertas sobre o método, não ignoraram o papel exercido pelas ideias, pertencente ao âmbito do que Marx chamou de superestrutura; daí a necessidade de se entender o Estado na perspectiva da totalidade social, na unidade dialética entre estrutura e superestrutura. Nessa direção, o Estado é utilizado como instrumento de dominação de uma classe e, para isso, as ideias da classe dominante devem ser transformadas em ideias universais,

Cada nova classe que toma o lugar daquela que dominava antes dela é obrigada, mesmo que seja apenas para atingir seus fins, a representar o seu interesse como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade ou, para exprimir as coisas no plano das ideias: essa classe é obrigada a dar aos seus pensamentos a forma de universalidade e representá-los como sendo os únicos razoáveis, os únicos universalmente válidos (MARX e ENGELS, 2002, p. 51).

Essa concepção de Marx e Engels torna evidente que o Estado assume tanto as funções integradoras, quanto repressoras para garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe burguesa. Segundo Mandel (1982) as funções integradoras são as mais eficazes, porque se efetivam através da educação, da cultura, da mídia e, sobretudo, pelas categorias do pensamento peculiares a uma estrutura de classe de uma sociedade, afastando a possibilidade dessa dominação se realizar apenas pela via da repressão militar, como bem analisou e compreendeu Gramsci. Sem essa função integradora viveríamos em uma condição insustentável de guerra civil permanente (MANDEL, 1982, p. 334).

Fica evidente que essa concepção não permite tributar tanto a Marx quanto a Engels, uma visão reducionista do Estado, ora como simples agente da superestrutura, ora como uma mera manifestação da base econômica. Harvey (2005, p. 78) nos lembra de que esse tipo de interpretação reforça “as ficções da erudição burguesa, idealizadas

para desestimular as pessoas a entender Marx em sua complexidade”, assim conforme Harvey (2005, p. 77):

[...] vemos Marx descrito como um autor que retrata homens e mulheres como seres dominados por cálculos econômicos racionais, quando, na realidade, Marx assinala que é o modo capitalista de produção que força tal racionalidade, contra todas as evidências quanto ao que os seres humanos são na realidade. Vemos Marx descrito como um determinista econômico, quando, na realidade, Marx assinala que o reino da liberdade começa onde acaba o reino da necessidade, sendo apenas por meio da luta, política e pessoal, que podemos obter o domínio sobre nossa existência social e física, produzindo essa liberdade. Desse modo, isso tem a ver com a análise de Marx sobre o Estado.

O próprio Engels, após a morte de Marx, procurou combater o economicismo atribuído a ele e passou a dar atenção especial à questão da ideologia e até fez certa autocrítica sobre o unilateralismo na abordagem dele e de Marx, admitindo certo grau de autonomia do Estado, mas, ressaltando que este não é um lado de fora do capital, ou seja, o Estado não pode ser entendido como um “poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é ‘a realidade da ideia moral’, nem a ‘imagem e a realidade da razão’, como afirma Hegel” (ENGELS, 2005, p. 191). Para Engels (2005, p. 191) o Estado burguês deve ser entendido como:

[...] um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que a sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, *A origem da família, da Propriedade Privada e do Estado*, 2005, p. 191).

Essa particularização do Estado, em se colocar acima dos interesses de classes para expressar os interesses da burguesia, também expressa essa dominação de forma contraditória, como frisou Engels (2005). A função da determinação estatal permite garantir algumas condições gerais de produção e reprodução do capital, porém, não o faz, muitas vezes, sem ter que conflitar com interesses emancipatórios da classe

trabalhadora. Nesse sentido, a própria dominação é contraditória, porque expressa tanto a contradição no interior das frações da burguesia, como também, dos interesses da classe trabalhadora em geral. Como bem expressou Gramsci, o Estado não é um bloco monolítico; ao contrário, é o resultado da aliança de várias frações de classe que tem interesses conflitantes e que variam com a marcha do processo de desenvolvimento histórico do capitalismo.

Em várias passagens d'*O Capital*, Marx fez menções específicas sobre o papel do Estado em relação ao desenvolvimento capitalista e suas contradições. No capítulo oitavo (8º) d'*O Capital*, dedicado à análise da luta pela regulamentação da jornada normal de trabalho na Inglaterra, Marx não conceitua o Estado, mas o situa no cerne do movimento da luta de classes, a “luta multiseular entre burguesia e proletariado” para institucionalização da lei que regulamenta a jornada normal de trabalho e pelo cumprimento de seu conteúdo. Vejamos essa passagem:

[...] vimos que essas determinações minuciosas, que regulam com uma uniformidade militar os horários, os limites, as pausas do trabalho de acordo com o sino do relógio, não foram de modo algum produto das lucubrações parlamentares. [...] Sua formulação, seu reconhecimento oficial e sua proclamação *estatal* foram o resultado de longas lutas de classes (MARX, 2013, p. 354-355).

Marx conceitua que a luta de classes é um dos elementos centrais para analisar o papel do Estado no modo de produção capitalista. A contradição deve fazer parte do horizonte de análise, pois não basta dizer que a realidade é contraditória, mas sim, mostrar a existência concreta dessas contradições em realidades particulares em que o desenvolvimento capitalista se dá. Nesse sentido, não é o Estado em si, que é contraditório, mas as demandas das classes sociais dirigidas a ele, originadas do antagonismo fundante entre capital e trabalho, pois, “o desenvolvimento das contradições de uma forma histórica de produção constitui, todavia, o único caminho histórico de sua dissolução e reconfiguração” (MARX, 2013, p. 558).

A partir de então, a autonomia relativa do Estado tem se tornado alvo de intensos debates entre marxistas. Mascaro (2013, p. 17) defende a existência de uma autonomia relativa do Estado. Sua leitura marxista sobre o Estado reafirma que a autonomização é um pré-requisito para a própria reprodução do capitalismo, pois, é necessário

aparentemente apartar o “poder político da miríade de agentes econômicos, tanto burgueses quanto trabalhadores”. Embora sinalize que há de fato, uma separação entre o poder político e o poder econômico, tal autonomia se realiza mediante condições de reprodução capitalista, portanto, é relativa e “constitui a chave da possibilidade da própria reprodução do capital: o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho” (MASCARO, 2013, p. 18):

Assim sua forma é capitalista e sua posição existencial e estrutural depende dessa contínua reprodução. Sendo uma entidade relacional, condensando específicas dinâmicas sociais, o Estado não é autônomo diante dessa estrutura geral das relações do capitalismo, daí a relatividade dessa autonomia (MASCARO, 2013, p. 17).

Mandel (1982, p. 337) também concorda com o conceito de autonomização relativa do poder do Estado na sociedade burguesa e, assim como Mascaro (2013) considera que essa autonomização é necessária já que é “decorrência da predominância da propriedade privada e da concorrência capitalista de todos contra todos” (MANDEL, 1982, p. 337):

A razão disso é que as decisões do ‘capitalista total ideal’, enquanto transcendem os interesses competitivos conflitantes de capitalistas específicos, têm efeitos importantes sobre esses interesses. Toda decisão estatal relativa a tarifas, impostos, ferrovias ou distribuição do orçamento afeta a concorrência e influencia a redistribuição social global da mais valia, com vantagens para um ou outro grupo de capitalistas. Todos os grupos de capitalistas são obrigados, portanto, a se tornarem politicamente ativos, não só para articular suas concepções sobre os interesses coletivos de classe, mas também para defender seus interesses particulares.

Por condensar os conflitos de classes, Mandel (1982) observou que historicamente a ênfase nas funções integradoras e repressoras do Estado assumiu uma importância central nos estudos marxistas e se tornaram objeto de importantes preocupações e reflexões que se constituíram em legado dessa tradição. Entretanto, a rubrica “providenciar as condições gerais de produção” tem sido pouco analisada (MANDEL, 1982, p. 334), pois, “essa última função difere das duas outras principais

funções do Estado pelo fato de relacionar-se diretamente com a esfera da produção, e, assim, assegurar uma mediação direta entre infra e superestrutura”:

Esse domínio funcional do Estado inclui essencialmente: assegurar os *pré-requisitos gerais e técnicos* (grifos do autor) do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviço postal etc.); providenciar os *pré-requisitos gerais e sociais* do mesmo processo de produção (como por exemplo, sob o capitalismo, lei e ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário), e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica, embora elas mesmas não façam parte do processo de trabalho imediato (o desenvolvimento da astronomia, da geometria, da hidráulica e de outras ciências naturais aplicadas no modo de produção asiático e, em certa medida, na Antiguidade; a manutenção de um sistema educacional adequado às necessidades de expansão econômica do modo de produção capitalista etc.) (MANDEL, 1982, p. 334).

Nesse sentido, é necessário abordar o Estado a partir do processo histórico de desenvolvimento capitalista, pois, ao desvelar o capitalismo e suas diversas fases de desenvolvimento, também se desvela suas formas de intervenção cada vez mais “sofisticadas”, no que tange a garantir as condições gerais de produção.

## **1.2 Desenvolvimento capitalista e intervenção estatal**

O modo de produção capitalista distingue-se de todas as outras formas anteriores de produção e de reprodução social porque nele, a força de trabalho é a única mercadoria que cria mais valor ao capital, sendo essa relação de exploração, a contradição central desse modo de produção. É, portanto, nas relações de produção capitalistas que a sociedade burguesa se organiza e sua condição *sine qua non* consiste na separação entre produtores diretos dos meios de produção para estabelecer o trabalho “livre” assalariado, ou seja, trata-se de estabelecer as bases estruturais da apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

Porém, “o ponto decisivo está em que essa relação tem de reproduzir-se necessária e permanentemente na base do modo de produção capitalista já que este se impôs historicamente” (HIRSCH, 1990, p.147). Assim, o Estado capitalista se forma

para estabelecer as funções básicas das relações sociais de troca e valor de troca que são centrais nesse modo de produção.

Entretanto, diante do desenvolvimento do modo de produção capitalista, as intervenções estatais são alargadas para além das suas funções básicas. Durante o processo histórico de acumulação primitiva, o Estado exerceu papel fundamental favorecendo a formação de capital através da expropriação de grandes contingentes humanos sobre o controle de seus meios de produção e, a criação posterior de condições favoráveis para a existência de trabalhadores livres assalariados em qualquer parte do globo.

Ainda, na fase concorrencial do capitalismo, no contexto europeu, o Estado desenvolveu importantes funções, no sentido de garantir as condições externas da produção que favoreceram a valorização do capital privado, conforme destacou Engels (1990, p.88) no *Anti-Dühring*, pelo qual se erguiam privilégios locais, como barreiras alfandegárias para cada produto, leis de exceção de todo o gênero, que beneficiaram determinados setores da nascente burguesia em detrimento de outros.

Na fase monopolista do capitalismo, a intervenção estatal se intensificou e adquiriu uma qualidade inteiramente nova. Essa nova qualidade da intervenção estatal estava relacionada às características próprias do desenvolvimento capitalista no pós-segunda guerra mundial. Havia uma alteração da atitude subjetiva da burguesia em relação ao Estado, no que se refere a realizar suas tarefas centrais e essa mudança de atitude estava relacionada às suscetibilidades provocadas pela crise econômica e política, que ameaçavam diretamente todo o modo de produção capitalista (MANDEL, 1982, p. 337).

A partir de então, o Estado passou a administrar as crises enquanto função vital e a se responsabilizar por um enorme volume de “condições gerais de produção” e concentrar “esforços para assegurar uma valorização mais rápida do capital excedente”, que incluíam, segundo Mandel (1982, p. 337) “todo o arsenal de políticas governamentais anticíclicas, cujo objetivo foi evitar, ou pelo menos adiar tanto quanto possível, o retorno de quedas bruscas e catastróficas como a de 1929/32”.

Ianni (2004, p. 49-50), na década de 1960, já sinalizava que o que interessa observar é que o “Estado, em face das situações críticas, é levado a exercer atividades destinadas a eliminar focos de crise ou levá-la a desenvolvimentos ordenados”,

exatamente porque “o *status quo* não suporta comoções violentas” (IANNI, 2004, p. 50). Assim, segundo Ianni (2004, p. 49):

Em face das flutuações das atividades econômicas, em especial das flutuações mais violentas, o Estado surge como o órgão todopoderoso, em condições de jogar com os elementos principais da situação e restabelecer a ‘eunomia’ do sistema. Enquanto que em épocas normais se revela relativamente ausente, em ocasiões críticas assume a direção de atividades que se haviam preservado ao nível do mercado. Quando as forças produtivas e as relações de apropriação ou as relações de produção entram em dissonância, o Estado ganha novas tarefas e se impõe em outras esferas da vida econômica e social. Para controlar e reorientar as manifestações inesperadas da realidade surge de maneira mais visível e ampla nas épocas críticas.

Dessa forma, as modificações históricas das funções do Estado, cada vez mais “sofisticadas”, como bem qualifica Behring (2012) estão profundamente vinculadas aos processos de acumulação e crises do capital, através do qual a lei do valor se impõe. Na observação de Ianni (2004, p. 50), o sistema como um todo só se realiza concretamente por intermédio de descontinuidades e desigualdades, tendo em vista diferentes modos de ordenação das esferas da existência. Em síntese, qualquer ingerência sobre as outras esferas significativas do processo produtivo resulta das contingências criadas pelas contradições do próprio processo de acumulação ou, ainda “decorre dos problemas sociais e políticos criados pela própria expansão do capital” (IANNI, 2004, p. 11).

É a sinalização de que “quanto maior é a intervenção do Estado no sistema econômico capitalista, tanto mais claro se torna o fato de que esse sistema sofre de uma doença incurável” (MANDEL, 1982, p. 341).

Portanto, o processo de *hipertrofia* ou o *grau de autonomização relativa* do Estado são permeados e configurados pelo processo histórico do desenvolvimento capitalista, diante das próprias contradições geradas em tempos de crises econômicas e das lutas de classes entre capital e trabalho mobilizadas nesse processo. O que se pressupõe é que o Estado “sempre esteve presente; apenas suas formas e modos de funcionamento mudaram conforme o capitalismo amadurecia” (HARVEY, 2005, p. 77).

Assim, reporta-se aqui aos argumentos de Marx sobre a lei do valor, ainda que a um primeiro nível de abstração. É necessário enfatizar que a recorrência às categorias marxianas são o fio condutor de análise, mas também se recorre às contribuições de outros teóricos de tradição marxista, o qual é possível ter uma base teórica para se

compreender o desenvolvimento capitalista e as funções do Estado “cada vez mais sofisticadas” na fase atual.

### **1.2.1 A lei do valor enquanto relação social e a crise do capital em Marx**

O termo “lei do valor” muitas vezes é confundido com uma espécie de lei natural regida por mecanismo e lógica autônomos, em que o capitalismo se move sem influências humanas. Esse entendimento é extremamente equivocado e nada tem a ver com a perspectiva de Marx. N’*O Capital*, Marx parte do mais elementar da produção capitalista, a mercadoria. É a partir da análise da mercadoria que ele objetiva desvelar os fundamentos essenciais pelo qual se produz e reproduz a riqueza material da sociedade burguesa.

Marx expõe o duplo caráter da mercadoria, seu valor de uso e valor de troca. Enquanto, o primeiro se efetiva a partir do consumo e do uso, o segundo, o valor de troca “aparece como algo acidental e puramente relativo que está intrínseco à mercadoria” (MARX, 2013, p. 114). Este é o problema principal de reflexão teórica, levantado n’*O Capital*, quando Marx afirma que “nenhum químico havia conseguido descobrir valor-de-troca em pérolas e diamantes”, o que comprova que “o valor de troca é algo puramente social” (MARX, 2013, p. 133).

Na teoria marxiana do valor, o trabalho, enquanto categoria social constitui a base do ser social. Por isso, Marx foi o primeiro teórico a elevar o trabalho como categoria fundante do ser social. Nesses termos, o trabalho ultrapassa o sentido conceitual da sociedade capitalista, pois, trata-se de uma ontologia:

O trabalho é antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. [...] Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (MARX, 2013, p. 255).

Isso quer dizer que o trabalho sempre existiu nos modos de produção anteriores, só que com sentidos e significados distintos. Ainda se, supostamente, o capitalismo vir a esgotar-se, enquanto modo de produção, o trabalho deverá sofrer, conseqüentemente, alterações estruturais de significado, como ocorreu no decorrer da história dos modos de produção anteriores (primitivo, escravista e feudal), mas não deixará de existir. Por se constituir ontologicamente, partimos do pressuposto de que o trabalho ocupa um lugar central nas análises marxistas por ser um elemento estruturante da sociedade capitalista.

Desde a crise estrutural do capital do final dos anos 1960, houve uma reestruturação do modelo de produção fordista, bem como, na função regulatória do Estado keynesiano do pós-segunda guerra mundial. A partir de então, o trabalho vem passando por profundas transformações, mas, por todos os lados, a realidade dá mostras de que o “fim da sociedade do trabalho”, que fora amplamente anunciado por uma grande parte de intelectuais não tem se comprovado. Na realidade, a tendência do desenvolvimento capitalista atual é a de incorporar cada vez mais, mecanismos eficientes de exploração da força de trabalho.

Segundo Antunes (2003), o capital precisou cada vez mais diversificar e precarizar as formas de contratação e relação salarial, como o trabalho parcial, terceirizado, subcontratado ou vinculado à chamada economia informal, sendo estes, parte constitutiva do processo de desenvolvimento da produção capitalista e de sua valorização. Na verdade, na atual fase do desenvolvimento capitalista a tendência é, cada vez mais, eliminar o chamado trabalho “protegido” e “regulamentado”, considerado uma conquista histórica dos trabalhadores e típico dos padrões de proteção social construídos nos países de capitalismo central, sob a égide da regulação estatal.

A limitada visão histórica sobre o Estado em face do desenvolvimento capitalista levam os autores que pregam o fim do trabalho a uma grave confusão: a eliminação dos níveis, dos tipos de empregos e do sistema de proteção social estabelecido durante o padrão de acumulação fordista-keynesiano do pós-segunda guerra é tratada como eliminação do trabalho do processo produtivo de valor no capitalismo.

Ao afirmar que “o que diferencia as épocas econômicas não” é “o que” é produzido, mas “como”, “com que meios de trabalho” (MARX, 2013, p. 257), Marx percebe que no modo de produção capitalista, a mercadoria força de trabalho é uma

mercadoria *sui generis* porque a utilização real de seu valor de uso conduz a criação de mais valor, que se constitui a base da relação social capitalista.

Lukács (1979) enfatiza que essa descoberta trouxe vastas consequências. De maneira que é quase impossível manifestar concretamente em termos sociais, políticos e econômicos, o que tal descoberta significou para a sociedade. O que permite considerar equivocada toda e qualquer análise que leva Marx a um economicismo determinista, já que “a qualidade da mercadoria força-de-trabalho, deve necessariamente decorrer da presença contínua de momentos extra-econômicos na realização da lei do valor, inclusive na compra e venda normal dessa mercadoria” (LUKÁCS, 1979, p. 44). O que Lukács (1979) quer dar ênfase é que diferente de outras mercadorias componentes do processo produtivo como matérias-primas e meios de trabalho, Marx descobre o conteúdo histórico e moral que contém na determinação do valor da força de trabalho.

Portanto, faz-se necessário deter-se num ponto fundamental da lei do valor, ou seja, a produção do mais-valor. Marx nos mostra que, na sociedade capitalista toda riqueza social advém do trabalho, portanto, parte-se da premissa marxiana de que a produção capitalista é essencialmente produção de mais valor. O trabalhador vende sua força de trabalho e em troca recebe dinheiro, que também nesse processo é uma mercadoria. O dinheiro e a força de trabalho também se tornam mercadoria, mas segundo Marx, essas relações se tornam essencialmente capitalistas somente sob determinadas relações. Dessa forma, o capital, é antes de tudo, processo<sup>12</sup>. Marx esclarece que é no processo de produção da mercadoria que também é processo de trabalho e processo de formação de valor (MARX, 2013, p. 263), que se estabelece o preço do trabalho, ou seja, o salário:

A função verdadeira, específica do capital, é, pois, a produção de mais valor, e esta, [...] não é outra coisa que a produção de trabalho excedente, apropriação – no curso do processo de produção real – de trabalho não pago, que se objetiva como mais valor (MARX, 1978, p. 09).

Assim, o valor das mercadorias é determinado “pela quantidade de trabalho socialmente necessário” para produzi-las, portanto, a quantidade de força-de-trabalho é

---

<sup>12</sup> Os economistas incorreram no erro de identificar, por um lado, essas formas elementares de capital – dinheiro e mercadoria -, enquanto tais, com o capital; e, por outro, no erro de considerar o modo de existência do capital como valor de uso – os meios de trabalho -, enquanto tal, é capital.

a unidade de medida de valor de uma mercadoria. É claro que aos custos com o processo produtivo se acrescentam também as matérias-primas e os meios de trabalho utilizados que, juntamente com a força de trabalho, são componentes do valor, segundo Marx:

O valor da força de trabalho e sua valorização no processo de trabalho são, portanto, duas grandezas distintas. É essa diferença de valor que o capitalista tem em vista quando compra a força de trabalho. Sua qualidade útil, sua capacidade de produzir fio ou botas, é apenas uma condição indispensável, já que o trabalho, para criar valor, tem necessariamente que ser despendido de modo útil. Mas o que é decisivo é o valor de uso específico dessa mercadoria, o fato de ela ser fonte de valor, e de mais valor do que aquele que ela mesma possui (MARX, 2013, p. 270).

Portanto, Marx descobriu que o que interessa para o capital é a dimensão do valor de troca de uma mercadoria, que é determinado no processo produtivo. Assim, quanto menor o valor a ser pago pela força de trabalho incorporada ao processo produtivo, maior será o lucro do capitalista em função da concorrência estabelecida entre os outros capitalistas. Dessa forma, o mais-valor absoluto é adquirido através de mecanismos como o prolongamento da jornada de trabalho ou a intensificação do ritmo de produção durante uma jornada, com objetivo de produzir cada vez mais mercadorias em menos tempo de trabalho, barateando seus custos de produção, “quanto maior é a força produtiva do trabalho, menor é o tempo de trabalho requerido para a produção de uma mercadoria, menor a massa de trabalho nele cristalizada e menor seu valor” (MARX, 2013, p. 118). Nesse sentido, o lucro do capitalista advém de um menor custo realizado no processo produtivo.

Mas, há outra forma de se extrair o mais-valor que praticamente não conhece limites, trata-se do mais-valor relativo que é alcançado em função do incremento da inovação tecnológica na produção. Marx foi o primeiro a teorizar as contradições entre as inovações tecnológicas e as relações sociais de produção. As máquinas não produzem diretamente o mais-valor, mas antes de tudo tornam-se um meio de produzir mais-valor, diminuindo o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de mercadorias, bem como, eliminando postos de trabalho e, conseqüentemente, os custos com a produção. É nesse sentido, que Marx já apontava na lei do valor, que na aplicação da maquinaria à produção de mais-valor reside sempre uma contradição imanente, já que:

[...] dois fatores que compõem o mais-valor fornecido por um capital de dada grandeza, um deles, a taxa de mais-valor, aumenta somente na medida em que reduz o outro fator, o número de trabalhadores. Essa contradição imanente se manifesta assim que, com a generalização da maquinaria num ramo industrial, o valor da mercadoria produzida mecanicamente se converte no valor social e regula todas as mercadorias do mesmo tipo, e é essa contradição que, por sua vez, impele o capital, sem que ele tenha consciência disso, a prolongar mais intensamente a jornada de trabalho, a fim de compensar a diminuição do número proporcional de trabalhadores explorados por meio do aumento não só do mais-trabalho relativo, mas também do absoluto (MARX, 2013, p. 480).

No processo de aplicação tecnológica à produção, a concorrência e a busca constante por superlucros são processos indissociáveis. Ao aperfeiçoar e renovar constantemente os meios de produção, ou seja, adquirir uma nova tecnologia que barateie cada vez mais a produção de uma determinada mercadoria, o capitalista adquire temporariamente uma taxa de lucro acima da média. Ao produzir mercadorias em menor tempo, implica em obter custos menores de produção e, portanto, maior taxa de lucro. Isso não quer dizer que o capitalista venderá sua mercadoria a um preço menor no mercado, mas que ele alcançará um lucro acima do lucro médio, que é atingido por aqueles que conseguiram reduzir o tempo de trabalho, em relação ao tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de uma determinada mercadoria.

O lucro médio ou a taxa média de lucro trata-se do valor das mercadorias que é fixado “pela quantidade de trabalho socialmente necessário” para produzi-las, como já dito anteriormente, sendo a quantidade de força de trabalho empregada para produção de uma determinada mercadoria, juntamente com as matérias primas e os meios de trabalho, a unidade de medida de seu valor. Portanto, a taxa de lucro para cada capital em particular não é determinada pelo preço comercial de uma determinada mercadoria, mas, concretamente se dá pela discrepância entre o preço de mercado e o preço de custo da mesma. A taxa real de lucro do capitalista é visível, porque tem forma empírica, já a taxa média de lucro só pode ser considerada de forma abstrata e aparece como o limite máximo de lucro (MARX, 2013). Esse movimento revelado inicialmente por Marx possui enorme capacidade explicativa para as atuais mudanças ocorridas no modo de produção capitalista na atualidade.

Marx analisou o surgimento das crises, pela impossibilidade que as mercadorias têm de se transformarem em dinheiro, por isso é necessário entender a relação entre produção, circulação e consumo. Aqui, não se entende esses momentos (produção, circulação e consumo) como distintos, mas enquanto *unidade contraditória*. Isso quer dizer que, as crises são os momentos em que justamente se impõem na expressão de Marx “de um modo violento, a dissociação e o antagonismo dos mesmos, que existem do mesmo modo e inclusive caracterizam a essência da produção burguesa” (MARX, 1978, p. 24).

As crises são inerentes ao modo de produção capitalista. Na verdade, as crises mundiais tornam ainda mais evidentes as contradições e os antagonismos da sociedade burguesa. Seguindo esse raciocínio, as crises estão relacionadas à tendência da queda da taxa de lucros, que se manifesta concretamente no âmbito da produção, com o processo de extração de mais valor e em sua contradição com o ato da venda, pois, as condições de produção de mais valor não são idênticas com a sua realização, que se dá a partir da venda de mercadorias. Portanto, as crises justamente explicitam os desacertos entre esses dois momentos:

O capital dá a medida dessa produção em excesso, pela escala existente das condições de produção e pelo desmedido instinto de enriquecimento e capitalização dos capitalistas; de modo algum essa medida é dada pelo consumo, que é por si mesmo limitado, uma vez que a maior parte da população, constituída pela população operária, só tem condições de aumentar seu consumo dentro de limites muito estreitos; além disso, à proporção que se desenvolve o capitalismo, a demanda de trabalho diminui em termos relativos, ainda que aumente em termos absolutos (MARX, 1978, p. 07).

Quando ocorre uma crise de superprodução, basicamente, o que há é a restrição do consumo, pois, a produção de mercadorias, não tem por lógica, a satisfação das necessidades fundamentais, mas conseguir realizar o lucro a partir da venda. No modo de produção baseado na universalização das mercadorias, o que importa é seu valor de troca, ou seja, sua venda é condição *sine qua non*. No processo de desenvolvimento das forças produtivas, as crises se tornam mais evidentes e decorre da restrição do consumo das massas perante o avanço tecnológico aplicado à produção com objetivo de eliminar a força de trabalho e diminuir o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de mercadorias, o que barateia os custos finais da mesma. Portanto, “as crises

aparecem exatamente porque há um limite entre o desenvolvimento das forças produtivas e a realização do valor de troca das mercadorias” (BEHRING, 2012).

Apoiados na tradição marxiana, Netto e Braz (2007), além da contradição entre produção e consumo, elencam outras contradições que contribuem substantivamente para o aparecimento das crises, a saber: a *anarquia da produção capitalista* – diferentemente da produção da empresa individual, o total da produção de todos os capitalistas escapa a qualquer controle racional; a *queda na taxa de lucros* – está relacionada a forma como cada capitalista individual responde à queda na sua taxa de lucro; e o *subconsumo das massas* – revela-se o descompasso entre a produção de mercadorias e a possibilidade de sua realização, pelo fato de que as massas não dispõem de recursos para adquiri-las (NETTO; BRAZ, 2007, p. 160-1). Para esses autores, as crises ao expressarem as contradições do modo de produção capitalista, ao mesmo tempo, também são contraditórias, pois, “criam as condições para uma reanimação e um novo auge, isto é, para um novo ciclo” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 163).

De maneira similar, Harvey (2011, p. 65) aborda que as crises não só são inevitáveis, “mas também necessárias, pois são a única maneira em que o equilíbrio pode ser restaurado e as contradições internas da acumulação do capital, pelo menos temporariamente, resolvidas”, são uma espécie de mecanismo racionalizador da irracionalidade e instabilidade do capitalismo. Nessa perspectiva, as crises são funcionais ao capitalismo ao restaurar a sua condição de continuidade, pois, a destruição de cadeias produtivas de maior importância oferece uma solução, ainda que “provisória para o fenômeno da superacumulação, mas simultaneamente, abrem a via para uma recuperação (aumento) transitória da taxa média de lucro” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 163). Portanto, as crises exercem uma função específica que é a de *impor a lei do valor* (MANDEL, 1990, p. 213):

Uma vez iniciado um ciclo, à medida que ele avança, as mercadorias postas à venda pelos capitalistas não tem o mesmo valor – as produzidas pelos capitalistas que modernizaram as suas indústrias (reduzindo o tempo de trabalho socialmente necessário para fabricá-las) têm um valor menor, mas continuam sendo vendidas pelos preços daquelas produzidas por capitalistas cujas indústrias incorporam mais tempo de trabalho que o socialmente necessário. Enquanto persiste essa situação, na qual se registra uma desproporção entre o tempo de trabalho efetivamente despendido para a produção de mercadorias e o tempo de trabalho socialmente necessário, há superlucro para os capitalistas que se valem de métodos mais avançados; ora, a crise põe

fim, transitoriamente, àquela desproporção: a brutal queda nos preços estabelece a quantidade de trabalho socialmente necessário, o que significa, em outros termos, a imposição da lei do valor.

A respeito de que as crises não podem somente ser interpretadas a partir de um único elemento, como a contradição entre produção e consumo, o próprio Marx já alertava que “quanto mais se aprofunda nas crises, mais teremos que pesquisar, por um lado os novos modos desta contradição e, por outro, manifestar as suas formas mais abstratas como formas que novamente aparecem e estão contidas em outras mais concretas” (MARX, 1988, p. 29). Portanto, entende-se que as crises não são o resultado de um único elemento determinante, mas é antes de tudo, um complexo conjunto de elementos que se convergem historicamente.

A essas descobertas marxianas se acrescentam as importantes contribuições de Mandel (1982), ao interpretar o comportamento individual dos capitalistas na busca constante por revolucionar a tecnologia. Segundo Mandel (1982, p. 17) a busca por superlucros, enquanto diferencial de produtividade do trabalho, que permite fugir a qualquer nivelamento, mesmo que ainda temporário, de um nivelamento da taxa de lucro é que mobiliza constantemente a revolução tecnológica para “conseguir menores custos de produção que o dos concorrentes e obter superlucros, o que é acompanhado por uma composição orgânica<sup>13</sup> do capital mais elevada e, ao mesmo tempo, por uma taxa crescente de mais valor” (MANDEL, 1982, p. 17).

A tendência atual da inovação tecnológica é a de eliminar a dimensão variável (o trabalho) do processo produtivo e cada vez mais expandir a dimensão constante (as máquinas). A isso se deve a natureza específica da Terceira Revolução Tecnológica caracterizada pela crescente introdução da informatização produtiva, devido à revolução científica e técnica em curso desde o século XX, que trouxe reconfigurações inéditas no mundo da produção e da reprodução social. Desde então, o esforço de teóricos da

---

<sup>13</sup>Na lei geral da acumulação capitalista, capítulo 23 do Livro I d’*O Capital*, Marx expõe que a composição orgânica do capital deve ser compreendida a partir de dois sentidos. “Sob o aspecto do valor, ela se determina pela proporção em que o capital se reparte em capital constante e capital variável, a soma total dos salários. Sob o aspecto da matéria, isto é, do modo como esta funciona no processo de produção, todo capital se divide em meios de produção e força viva de trabalho; essa composição é determinada pela proporção entre a massa dos meios de produção empregados e a quantidade de trabalho exigida para seu emprego. Marx chama a primeira de composição do valor e a segunda, de composição técnica do capital. Entre ambas existe uma estreita correlação. Para expressá-las chama-se a composição de valor de capital, porquanto é determinada pela composição técnica do capital e reflete suas modificações, de composição orgânica do capital. Na obra de Marx, onde se fala simplesmente de composição do capital, entenda-se sempre sua composição orgânica” (MARX, 2013, p. 689).

tradição marxista consiste em captar as mudanças ocorridas no interior dos processos produtivos, em decorrência do avanço científico e tecnológico, sem, contudo, eliminar o trabalho como fonte produtiva do valor.

A atualidade do capital tem na sua expansão e reposição, o desemprego enquanto elemento chave para a acumulação. Nesse sentido, as observações certeiras de Mandel (1982) são extremamente importantes, ao demonstrar que as manifestações da crise atual do capital expressam uma intensa relação de agudização da contradição entre capital e trabalho, que está “concentrada no caráter duplo da automação”, pois:

Se por um lado, ela representa o desenvolvimento aperfeiçoado das forças materiais de produção, que poderiam, em si mesmas, libertar a humanidade da obrigação de realizar um trabalho mecânico, repetitivo, enfadonho e alienante. Por outro, representa uma nova ameaça para o emprego e o rendimento, uma nova intensificação da ansiedade, a insegurança, o retorno crônico do desemprego em massa, as perdas periódicas no consumo e na renda, o empobrecimento moral e intelectual (MANDEL, 1982, p.152).

Mandel (1985) fornece elementos importantes para pensar as transformações estruturais atuais, entendidas estas, em termos de rigor teórico-conceitual, enquanto reposição e reatualização das condições de expansão do sistema, típico do modo capitalista de produção e de suas contradições imanentes da lei do valor. É evidente que as tecnologias têm sido incorporadas nos processos produtivos como forma de garantir maiores lucros ao capital, no entanto, o que se vislumbra no senso comum é somente os seus impactos positivos, isso porque, a economia burguesa tende a perceber essas transformações como um processo natural da modernização, que abrem perspectivas promissoras para as empresas vislumbrarem possibilidades de limitar os custos produtivos, ao enfrentarem o ambiente de competitividade sistêmica e, assim, ampliarem suas taxas de lucros.

### **1.3 A crise estrutural do capital nos tempos atuais e a contribuição teórica marxista**

Como já dito anteriormente, na análise marxiana as crises são inerentes ao modo de produção capitalista e enquanto esse sistema perdurar, não será possível eliminá-las. Todavia, concorda-se com a hipótese desenvolvida e que vem sendo aprofundada por intelectuais da tradição marxista (MANDEL<sup>14</sup>, HARVEY<sup>15</sup>, MÉSZÁROS<sup>16</sup>, CHESNAIS<sup>17</sup>) para quem essa crise (que se iniciou no final dos anos de 1960) possui um caráter estrutural. Distintamente das crises cíclicas, essa crise assumiu proporções estruturais, indicando que os seus efeitos incidem tanto nos níveis da produção, quanto da reprodução social do sistema. Assim, em questão de tempo e espaço e em intensidade diferenciadas atinge os países centrais e periféricos.

A economia burguesa geralmente vincula o aparecimento de uma crise a um detonador. No caso da crise estrutural que veio à tona em 1973, sua associação se deu a partir do aumento do preço do petróleo e das matérias-primas, ou seja, explicam-se as crises a partir do fato em si. Frequentemente, veicula-se na imprensa e na literatura econômica e social, uma variedade de crises episódicas sob os mais diversos rótulos: “crise dos Tigres Asiáticos”, “crise da Bolsa Nasdaq”, “crise da Bolha Imobiliária”, mais recentemente, a “crise da Zona Euro” (NETTO, 2012, p. 416) e, nos tempos atuais, a crise brasileira e etc.

Isso quer dizer que, essa crise circula, ainda hoje, de um âmbito a outro do planeta, fazendo “parecer” que é distinta de uma crise estrutural, mas, na realidade, essencialmente, são manifestações de uma mesma crise. Diferem em função dos espaços geográficos e por impactos de diferentes proporções em determinadas localidades, a depender do grau de desenvolvimento das forças produtivas, das relações de produção, da dependência econômica e da capacidade de organização da luta de classes e resistência da classe trabalhadora nos diversos países.

No campo teórico marxista, o debate atual sobre a crise estrutural tem suscitado muitas polêmicas, no que diz respeito à sua natureza e às transformações produzidas, bem como, ao seu ritmo, se estaria ou não levando o modo de produção capitalista a aproximar-se de seus limites estruturais. Se essa crise estrutural indica a tendência do desenvolvimento do capitalismo em movimentar-se em direção a um colapso, como

---

<sup>14</sup> MANDEL, Ernest. *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Editora da Unicamp; Editora Ensaio, 1990.

<sup>15</sup> HARVEY, David. *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

<sup>16</sup> MÉSZÁROS, István. *A Crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

<sup>17</sup> CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

pressupõe Mézáros (2011), ela não pode por si só promover a queda automática desse modo de produção. Deve-se considerar o papel exercido pela luta de classes, ou seja, o elemento “moral ou histórico”, como o único capaz de levar esse sistema a um derradeiro colapso.

Mas, ao anunciar essa possibilidade aberta pelas crises estruturais, às análises, até agora, certas de Mandel (1982) nos alertam sempre para o perigo em considerar que as crises se *exprimem somente pela interrupção absoluta do crescimento das forças produtivas*, como já alertava Lenin n’*O Imperialismo*. Além de não significarem interrupção absoluta do desenvolvimento, podem proceder de uma retomada de crescimento e expansão ainda maior das formas aceleradas de produção, consumo e mercantilização da vida.

As interpretações de Mandel sobre as crises capitalistas possuem um traço peculiar, no que tange a elencar algumas causas fundamentais, dentre elas, o comportamento individual dos capitalistas na busca constante em revolucionar a tecnologia, no sentido de “conseguir menores custos de produção que o dos concorrentes, o que é acompanhado por uma composição orgânica do capital mais elevada e, ao mesmo tempo, por uma taxa crescente de mais valor” (MANDEL, 1982, p. 17). A concorrência constitui, na verdade, a busca por um superlucro, um lucro acima da taxa média de lucro, que é alcançado apenas por aqueles capitalistas que conseguiram reduzir o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de determinadas mercadorias. Enquanto, outros capitalistas produzem suas mercadorias em tempo relativamente superior, os lucros dos que conseguiram reduzir esse tempo são maiores, já que podem vender as mercadorias pelos mesmos preços dos demais. Com o tempo, à medida que grande parte dos capitalistas consegue incorporar os avanços tecnológicos ao processo produtivo, ocorre queda na taxa média de lucro e, conseqüentemente, os preços caíram e então, a lei do valor se impõe.

Segundo Mandel (1990, p. 29) as crises de superprodução na história do capitalismo combinam “traços gerais que dizem respeito às contradições fundamentais do modo de produção capitalista, com traços particulares que resultam do momento histórico preciso no qual ela se produz no curso do desenvolvimento desse modo de produção” e é nesse sentido que a crise econômica que ocorreu a partir de 1973/74 não escapa a essas determinações, entretanto, possui particularidades (MANDEL, 1990, p. 29). Primeiro é preciso deixar evidente que a crise capitalista é sempre uma crise de

superprodução, mas também de superacumulação de capitais. Para Mandel (1990, p. 209) nas elaborações teóricas sobre as crises capitalistas “duas grandes “escolas” se confrontam”. Enquanto uma, tende a explicar as crises capitalistas através do subconsumo das massas que está relacionada à superprodução de bens de consumo, a outra, explica as crises pela superacumulação, ou seja, a insuficiência de lucros para expandir os bens de capital. Essas duas tendências, apesar de contribuírem com elementos preciosos para uma compreensão aprofundada das crises trazem uma explicação monocausal. Isso significa que “ambas cometem o erro de separar arbitrariamente o que está organicamente ligado, no coração do modo de produção capitalista” (MANDEL, 1990, p. 209).

Com base em Marx, Mandel lembra que é necessário não separar os problemas resultantes da queda da taxa de lucro daqueles da realização de mais-valor para explicar o surgimento periódico das crises, ou seja, trata-se do princípio marxiano de que as condições de exploração imediata não são idênticas à sua realização: “enquanto as primeiras são limitadas pela força produtiva da sociedade; as outras pela desproporcionalidade dos diferentes ramos de produção e pela capacidade de consumo da sociedade” (MANDEL, 1990, p. 209). Portanto, é preciso evidenciar que o modo de produção capitalista é essencialmente produção de mercadorias e, ao mesmo tempo, produção de lucro das empresas que operam independentemente entre si, mas não existem isoladamente. Também é um sistema voltado para a produção e extração de mais-valor, o que implica que a realização desse mais-valor se subordina à possibilidade real de vender as mercadorias repletas de mais-valor, pelo menos pelo seu preço de produção ou a preços que permitam realizar superlucros. Desse modo, a desaparecimento de qualquer uma dessas características estruturantes inerentes ao sistema deixaria de sê-lo propriamente capitalista (MANDEL, 1990, p. 209).

A possibilidade primeira da existência das crises de superprodução é o fato de que a produção de mais-valor não implica automaticamente a sua realização – esse desdobramento se encontra na célula base da produção capitalista que é a mercadoria e sua transformação em dinheiro – que deve realizar o seu valor de troca – é nessa contradição entre valor de uso e valor de troca que se encontra a causa inerente das crises capitalistas. É devido a essa determinação essencial que as crises capitalistas possuem natureza contrária às crises pré-capitalistas que são resultantes da *subprodução de valores de uso*. As crises capitalistas são sempre *crises de superprodução de valores*

*de troca*, necessariamente porque há muitas mercadorias que não conseguem materializar a taxa média de lucros obtida com sua venda – “isto é, porque há, portanto, muitas mercadorias – que a vida econômica se desorganiza, que as fábricas fecham as portas, que os patrões demitem e que a produção, as rendas, as vendas, os investimentos e os empregos caem” (MANDEL, 1990, p. 210).

Segundo Mandel “para compreender o encadeamento real entre a queda da taxa de lucro, a crise de superprodução e o desencadeamento da crise, é necessário distinguir os fenômenos do aparecimento da crise, seus detonadores, sua causa mais profunda e sua função no quadro da lógica imanente do sistema” (MANDEL, 1990, p. 211). Assim, a superprodução é sempre o indício de que se produziram mais mercadorias que a compra disponível para obtê-la a um preço que fornecesse a taxa média de lucro esperada e, portanto há uma “ruptura brutal do equilíbrio instável que existe em tempos normais entre a oferta e a procura de mercadorias” (MANDEL, 1990, p. 212). Quando “a oferta ultrapassa a demanda solvável” e provoca massivamente uma queda brusca nas encomendas de mercadoria e da produção corrente é que gera o movimento cumulativo das crises e provoca, conseqüentemente: “redução de empregos, das rendas, dos investimentos, da produção, das encomendas; nova espiral da redução do emprego, das rendas, dos investimentos, da produção e etc, e isso nos dois departamentos fundamentais da produção, o de bens de consumo e produção” (MANDEL, 1990, p. 212).

Antes de adentrar nas particularidades da crise estrutural de finais dos anos 1960 é preciso se ater a ideia de que “o acontecimento detonador que precipita as crises de superprodução distingue as suas formas de aparição” (1990, p. 212). Estes acontecimentos podem ser um escândalo financeiro, falências de grandes empresas ou de um setor chave do mercado mundial ou ainda, uma brusca falta de matéria-prima (ou energética) essencial, contudo “o detonador não é a causa da crise”, conforme Mandel (1990, p. 212) o elemento detonador das crises:

[...] Apenas a precipita no sentido em que desencadeia o movimento cumulativo descrito acima. Para que ele possa desencadeá-lo, é necessário que coincida toda uma série de pré-condições que não decorrem em medida alguma da influência autônoma do detonador. Assim, a falência retumbante de uma grande casa comercial ou de um grande banco não estrangulará, em geral, uma conjuntura no início de uma fase de *boom*, de expansão acelerada. Terá tal efeito somente ao

final dessa fase, porque todos os elementos da próxima estão já reunidos e esperam um elemento catalisador para se manifestar.

Mandel também observa que é necessário se ater a *função objetiva das crises* que é a de constituir o *mecanismo através do qual a lei do valor se impõe* (MANDEL, 1990 p. 212). Nos períodos de grande revolução tecnológica há uma forte expansão, racionalização, intensidade crescente do trabalho e um progresso técnico acentuado, como ocorreu na fase de 1940 até fins dos anos 1960. Essa alta de produtividade implica sempre a queda do valor unitário das mercadorias e é justamente nesse período de aquecimento da economia – no qual os capitalistas proprietários, particularmente os industriais, que já incorporaram técnicas avançadas podem com mais ou menos sucesso obter superlucros.

Quando há a ruptura brutal do equilíbrio instável entre oferta e procura que constitui o “mecanismo que gera baixa nos preços e se impõe novos valores das mercadorias e aumento de produtividade, conseqüentemente provoca grande perda de lucros e desvalorização de capitais para os capitalistas” (MANDEL, 1990, p. 213). Assim, toda crise de superprodução no mercado mundial, como enfatiza o autor se expressa a partir de desequilíbrios e desproporções entre produção e circulação de mercadorias que exige esforços do capital na tentativa de superar essas contradições promovendo a reestruturação, tanto da produção quanto dos mercados que tende a elevar a taxa de lucros através de expedientes, tais como a:

[...] eliminação, absorção ou redução da atividade das empresas menos rentáveis; substituição das técnicas menos produtivas por técnicas de produção mais avançadas; redução da fabricação de produtos cuja demanda parece estruturalmente em estagnação ou em declínio, favorecendo a fabricação de produtos cuja procura se revela estruturalmente em elevação; investimentos de racionalização, com economia de matérias-primas, de energia, de mão de obra e de emprego do capital fixo, crescimento da velocidade de circulação do capital; intensificação dos processos de trabalho e, em geral, esforços concentrados para aumentar duravelmente a taxa de mais-valia (a taxa de exploração da força de trabalho) (MANDEL, 1990, p. 197).

Todos esses expedientes “constituem em uma agressão massiva do capital ao trabalho assalariado” e as saídas para conter a crise atual têm se apresentado como um ataque ao Estado Social e aos direitos sociais, expressando certo esgotamento das saídas reformistas em todo o mundo. A rapidez com que se deu o avanço tecnológico e as alterações profundas no mundo do trabalho e nas relações sociais pode *parecer* que as

coisas mudaram apenas ligeiramente e deve-se considerar que sempre há uma dose de continuidade no interior do processo de mudança. Isso quer dizer que as bases da crise atual já estavam dadas no período de expansão do capital (1945-1970), caracterizado por Mandel (1982, p. 381-382) por *onda longa com tonalidade expansiva*. As análises de Mandel (1982) foram assertivas para compreender o período expansionista do capital, bem como as tendências atuais apontadas por ele sobre a existência de um *longo período de estagnação*, que, comprovadamente, já se configura por mais de três décadas.

Os anos do pós-segunda guerra – “anos de ouro” – em que se configuraram a onda longa expansiva foram marcados por contradições que levaram à manifestação da crise que ocorreu a partir de fins de 1960. Behring e Boschetti (2007) observam alguns aspectos centrais que estavam na base do ciclo de expansão que se abriu após os anos 1945, dentre eles: “a situação excepcional da guerra e do fascismo, a terceira revolução tecnológica, com a introdução da microeletrônica, e, sobretudo, a derrota histórica do movimento operário, ensejada com o fascismo e a guerra, mas também pelo destino da experiência socialista” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 89).

É quando há uma tendência em revolucionar permanentemente a tecnologia que é movida por um processo de “intensificação da concorrência em torno do diferencial da produtividade num mesmo ramo de produção, em escala mundial” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 90). A busca incessante por superlucros nessa fase do capitalismo esteve centrada em uma progressiva incorporação da revolução tecnológica, reduzindo-se o tempo de rotação do capital constante fixo, que implicou “na mudança do papel da força de trabalho no processo de constituição do valor” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 90). À medida que esse processo foi se acentuando, numa dura luta entre capital e trabalho, como enfatizam as autoras, o ressurgimento do exército industrial de reserva passa a se acentuar, em patamares tais, que não se configuram mais em desemprego eventual, mas se caracterizam como desemprego estrutural e sem retorno.

A flutuação do exército industrial de reserva exerce uma função central na luta de classes, à medida que um grande contingente de trabalhadores expulsos do mercado de trabalho enfraquece a capacidade de organização política dos sindicatos. No período expansionista, era veiculado entre os meios intelectuais do liberalismo e da social-democracia que se havia eliminado a contradição entre capital e trabalho e, durante

algum tempo, a tese da vertente liberal-reformista de que o pleno emprego se tornaria um elemento duradouro e normal na economia social de mercado ou na “economia mista” da “sociedade neocapitalista” coadunava com os ganhos salariais e sociais da classe trabalhadora dos países de capitalismo avançado.

As teses de Marx eram contestadas, ou ainda desqualificadas pela economia burguesa, atribuindo-lhes a incapacidade de explicação daquela realidade. Na observação de Mandel (1982) tratava-se de interpretações mecanicistas da teoria social de Marx, pois a tese do “empobrecimento absoluto” era erroneamente atribuída a Ele (Marx), já que Marx não “via o trabalhador condenado a salários em estagnação ou mesmo em queda”. Mandel mostra que em várias passagens das obras de Marx, se contestava essa interpretação. Nos *Gründrisse* está evidente a negação de Marx sobre o “empobrecimento absoluto” da classe trabalhadora:

[...] (e a participação do trabalhador em prazeres mais elevados, inclusive espirituais; a agitação por seus próprios interesses, assinar jornais, assistir conferências, a educar os filhos, desenvolver o gosto etc.; sua única participação na civilização que os distingue dos escravos só é economicamente possível pelo fato de que o trabalhador amplia o círculo de seus prazeres nos períodos em que os negócios vão bem) [...] o capitalista procura por todos os meios incitá-los ao consumo, conferir novos atrativos às suas mercadorias, impingir-lhes novas necessidades etc. É precisamente este aspecto da relação entre capital e trabalho que constitui um momento essencial de civilização, e sobre o qual repousa a justificação histórica do capital, mas também do seu poder atual (MARX, *Gründrisse*, 2011, p. 225).

Outro elemento que evidencia a falácia da perenidade do pleno emprego e da tendência ao equilíbrio no capitalismo, é que se nos países de capitalismo avançado as crises foram estabilizadas, a mesma estabilização não pode ser utilizada para caracterizar os países de capitalismo dependente. A sucessão de regimes ditatoriais nos países da América Latina, bem como, a transferência de mais-valor extraídos a partir da superexploração do trabalho e transferidos aos países centrais, foi o que também possibilitou certa estabilidade aos países imperialistas (MARINI, 2012). No elo dependente do capitalismo, o exército industrial de reserva “tende a crescer a partir do momento em que se introduzem, via capital estrangeiro, novas técnicas de produção, projetadas para as economias nas quais a mão de obra é relativamente escassa” (MARINI, 2012, p. 31). Assim, nos países dependentes, segundo Marini (2012, p. 31):

[...] essa introdução da tecnologia corresponde a agilização de formas de superexploração que implicam também arrancar mais produção dos operários já em funções. Reduz-se, em consequência, a capacidade do capital para empregar mais mão de obra, fazendo com que o exército industrial de reserva ativo cresça a um ritmo lento, o que resulta, como contrapartida, em expansão rápida do exército de reserva. Este pode assumir sob a forma aberta, do desemprego, ou disfarçada, de subemprego; mas, em qualquer caso, é um exército de reserva que faz minguar a capacidade reivindicativa da classe operária e propicia a superexploração dos trabalhadores.

A impossibilidade de absorver grande parte da mão de obra disponível é uma marca histórica das economias dependentes, em que a relação “não-salarial” ou o “frágil assalariamento” são constituintes de suas formações econômica e social e, que se agravou de maneira extraordinária e ainda mais dramática com a crise estrutural atual. A particularidade dessa crise é que ela expressa uma correlação de forças extremamente desfavorável à organização e luta política dos trabalhadores em todo globo, pelo fato de expressar uma *intensa agudização da contradição entre capital e trabalho*, que está “concentrada no caráter duplo da automação”, pois,

Por um lado, ela representa o desenvolvimento aperfeiçoado das forças materiais de produção, que poderiam, em si mesmas, libertar a humanidade da obrigação de realizar um trabalho mecânico, repetitivo, enfadonho e alienante. Por outro, representa uma nova ameaça para o emprego e o rendimento, uma nova intensificação da ansiedade, a insegurança, o retorno crônico do desemprego em massa, as perdas periódicas no consumo e na renda, o empobrecimento moral e intelectual (MANDEL, 1982, p.152).

Ao final dos anos 1960 a ilusão do capitalismo regulável e estável de cariz keynesiano-fordista começa a se dissipar. Foram expressões sintomáticas desse período as mobilizações, protestos, greves e rebeliões dos estudantes franceses que ficaram conhecidas como “Maio de 68”, que já denunciavam não conseguirem vislumbrar as mesmas condições de vida de seus pais. A partir de então se configurou em todo o mundo uma *ofensiva brutal de austeridade fiscal do grande capital contra os assalariados* (MANDEL, 1990, p. 231) que se constituiu no traço indelével da crise estrutural do capital. Segundo Mandel as recessões generalizadas que se desdobraram após os anos 1970 possuem uma série de elementos particulares, “que resultaram da

situação e das contradições específicas da economia capitalista internacional” (MANDEL, 1990, p. 221).

Um dos traços peculiares apontados por Mandel (1990, p. 221) é que “a combinação da crise clássica de superprodução com a mudança brusca da “onda longa” cessou de mover-se em sentido expansivo” e é marcada por uma eficácia decrescente das técnicas anticrise inflacionárias via expansão de crédito em grande escala. Daí decorre uma expansão em escala global da dívida pública no curso dos anos 1975/76 que foi “da ordem de 400 bilhões a 500 bilhões de dólares e de 700 bilhões a 800 bilhões de dólares nos anos 1980/2” (MANDEL, 1990, p. 221). Nesse período, houve uma progressiva redução dos elevados rendimentos tecnológicos e dos superlucros monopolísticos alcançados pelos setores de ponta (automobilístico, eletrônico, químico e fabricação de aparelhos científicos etc.) (MANDEL, 1990, p. 221).

A tendência de redução ou desaparecimento dos rendimentos tecnológicos, é um fator, embora suplementar, mas importante para sinalizar que, no contexto da crise atual, “a taxa de lucro continuará por um *longo prazo* (grifos do autor) abaixo da média dos anos 50 e 60, mesmo durante as fases de retomada que não param evidentemente de se reproduzir periodicamente” (MANDEL, 1990, p. 222).

Assim, a conjugação das recessões generalizadas que ocorreram entre 1974/75 e 1980/82 com a crise estrutural da sociedade burguesa tende a “acentuar a crise de *todas as relações sociais burguesas* e, mais particularmente, a *crise das relações de produção capitalista*” (MANDEL, 1990, p. 222). Segundo Mandel a possibilidade do capitalismo “poder garantir a melhoria permanente do nível de vida, o pleno emprego e a consolidação das liberdades democráticas” encontra-se fortemente ameaçada, mediante as sucessivas reincidências da recessão.

Os problemas práticos com que se defronta a classe trabalhadora na atualidade derivam, precisamente, da desigualdade estabelecida entre as correlações de força do capital e do trabalho em torno da taxa de mais valor, que determina o preço dos salários. Nessa configuração, o aumento do desemprego e o medo dele tende a se acentuar, pressionando os trabalhadores a aceitarem reduções dos salários reais, a intensificação do ritmo de trabalho, perdas de conquistas históricas em termos de proteção social e seguridade que foram estruturadas “na fase de prosperidade contra a pobreza e a injustiça mais flagrantes” (MANDEL, 1990, p. 231).

Para fazer com que os sindicatos aceitem as medidas regressivas, de reduções salariais, de aumento da produtividade do trabalho e de restrições de liberdade de greve, a burguesia não exitou em lançar uma campanha ideológica, disseminada massivamente entre a opinião pública para mistificar o caráter da crise, levando a “acreditar” que se trata de uma crise de escassez e não de superprodução. Essas explicações visavam culpabilizar os sindicatos, os povos coloniais e o Estado Social dos anos de ouro como responsáveis pelo desemprego estrutural (MANDEL, 1990, p. 232). Devido à confusão teórica e política estabelecida e da ofensiva burguesa, grande parte dos sindicatos fizeram concessões, em alguns casos, cederam em tudo. Passa-se a massificar discursos clássicos da ideologia burguesa: “Estamos todos no mesmo barco. Devemos, juntos, defender a empresa” (MANDEL, 1990, p. 233):

O patronato de cada país invoca correntemente os imperativos da concorrência internacional para justificar sua oposição contra qualquer medida eficaz no sentido de reabsorver imediatamente o desemprego: uma redução substancial da duração semanal do trabalho, sem diminuição do salário semanal, sem modificação da organização do trabalho e, portanto, com engajamento obrigatório de mão de obra suplementar (MANDEL, 1990, p. 237).

Segundo Mészáros (2011) os apologetas da revolução tecnológica prometiam um futuro de prosperidade para todos, da libertação do emprego enfadonho e estafante das fábricas, onde os trabalhadores poderiam melhor usufruir o seu tempo, exercendo um tipo de ócio criativo. Essas elaborações teóricas repousam em uma espécie de determinismo tecnológico que, embora, aborde a tendência da precarização do trabalho e o alastramento do desemprego, tratam estes, enquanto um custo inevitável do progresso, em que a palavra de ordem é a adaptação a um constante processo de evolução societária. Embora, reconheçamos que as mudanças tecnológicas aplicadas à produção de mercadorias foram fundamentalmente importantes e influenciaram a quantidade e a qualidade dos empregos, por si só, ela não determina as condições societárias em que se encontra o trabalho, o resultado é necessariamente, uma escolha política e social. Segundo o autor, ignorado a princípio, o problema do desemprego se justificou, a partir da necessidade de um processo de modernização que prometia um “futuro brilhante de consumo para todos”.

Relegados à periferia da sociedade, milhares de pessoas “desqualificadas”, “desafortunadas” e “desprivilegiadas” foram negligenciadas e tratadas como “custos inevitáveis da modernização” (MÉSZÁROS, 2011, p. 68). Acontece que o desemprego estrutural não mais atinge somente os “bolsões de subdesenvolvimento”, não se limita exclusivamente ao problema e a difícil situação dos trabalhadores não qualificados, mas atinge a todos os trabalhadores, independentemente de qualificação pela razão de uma enorme flutuação do exército industrial de reserva. Assim, o problema também atingiu um grande número de trabalhadores altamente qualificados que passam a disputar “os escassos – e cada vez mais raros – empregos disponíveis”, portanto:

[...] não estamos mais diante de subprodutos ‘normais’ e voluntariamente aceitos do ‘crescimento e do desenvolvimento’, mas de seu movimento em direção a um colapso; nem tampouco diante de problemas periféricos dos bolsões de subdesenvolvimento, mas diante de uma contradição fundamental do modo de produção capitalista como um todo, que transforma até mesmo as últimas conquistas do ‘desenvolvimento’, da ‘racionalização’ e da ‘modernização’ em fardos paralisantes de desenvolvimento crônico. E o mais importante de tudo é que quem sofre todas as consequências dessa situação não é mais a multidão socialmente impotente, apática e fragmentada das pessoas ‘desprivilegiadas’, mas *todas* as categorias de trabalhadores qualificados e não qualificados: ou seja, obviamente, *a totalidade da força de trabalho* da sociedade (MÉSZÁROS, 2011, p. 69).

Apesar das polêmicas sobre a proximidade do capitalismo aos seus limites estruturais, concretamente, é possível delinear aspectos importantes, que permanecem duradouros no cenário contemporâneo. As transformações não alteraram a lógica da acumulação capitalista, pelo contrário, o que vem se delineando é a intensificação da taxa de exploração do trabalho que permanece e avança para todos os níveis da sociedade, portanto, estrutural. Por outro lado, as saídas encontradas, a partir da intervenção estatal não têm surtido os efeitos desejados, esgotando-se as possibilidades “civilizatórias” conquistadas no pós-segunda guerra mundial.

#### **1.4 O Estado Social frente às crises capitalistas e o significado da política social no capitalismo: ontem e hoje**

É crucial enfatizar o papel das crises na reposição e recriação das condições para expansão do sistema capitalista, pois ao tangenciar as transformações estruturais e intensificar as contradições inerentes do modo de produção capitalista, as crises abrem possibilidades de transformação social. Esse entendimento é extremamente importante, pois, historicamente é notória a estreita relação entre crise capitalista e política social (BEHRING, 2011). Concretamente, as crises capitalistas se manifestam através de uma profunda instabilidade, caracterizada por falências e “quebradeiras” de cadeias produtivas importantes e, atinge ainda mais os trabalhadores, restando-lhes o desemprego e à miséria. Por isso, as crises não são desejadas por nenhum segmento de classe social, embora, tenha um papel fundamental na reprodução do capitalismo.

Por recompor as taxas de lucro do capital e ser um momento decisivo em que a lei do valor se impõe as crises por si só não têm a capacidade de destruir o sistema capitalista, contudo, suas saídas se encontram em disputa de classes e o Estado aparece como mediador central nesse processo. As alternativas encontradas no pós-crise de 1929-32, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial (1945) significou a expansão e consolidação da política social como parte de medidas anticíclicas adotadas pelo Estado. As soluções apontadas para a crise mundial de 1929, por exemplo, materializaram benefícios e proteção social enquanto diretiva política para sua resolução provisória. A partir de então, a intervenção do Estado na regulação das relações de produção e reprodução do capitalismo sofreu consideráveis alterações.

Entre 1945 e 1970, pela especificidade política do cenário mundial, a intervenção estatal centrou-se em restabelecer o equilíbrio econômico que combinava o modelo de produção fordista às políticas de regulação estatal de promoção do pleno emprego e reformas sociais. Nesse sentido, é consensual que a articulação das políticas sociais em torno de um sistema integrado de regulação estatal e econômica, que foi designado de “sistema de proteção social” é um componente das medidas anticrise após a crise de 1929 (BOSCHETTI, 2016, p. 19).

Entretanto, a expansão das políticas sociais no período de pós-crise de 1929/32 e sua generalização no pós-segunda guerra é marcado, como já enfatizamos, por um intenso impulso desenvolvimentista, com índices de crescimento e taxa de lucros elevados para as empresas, que se combinou com a elevação do padrão de vida da classe trabalhadora nos países centrais.

Conforme já assinalado anteriormente, o Estado capitalista tem por função garantir a manutenção das relações sociais de produção e, mais que isso, desde os primórdios, tem se constituído no “parteiro” do capitalismo, estabelecendo ainda sob o absolutismo, “os primeiros direitos privados que correspondiam aos interesses dos proprietários de mercadorias” (MANDEL, 1982, p. 335). No capitalismo monopolista, o Estado ampliou suas funções, principalmente, no que diz respeito, a expandir o consumo e a fomentar a criação de empregos e sua manutenção, estabilizar o mercado e garantir a acumulação. O alargamento das funções do Estado Capitalista se tornou tão necessário à própria reprodução do sistema, de maneira que é impossível pensar na sobrevivência do capitalismo sem o papel do Estado. Mesmo na atualidade, com a supremacia do neoliberalismo, que dissemina o Estado mínimo, vê-se concretamente a recorrência ao Estado para salvar bancos e diversos setores capitalistas levados à bancarrota.

Embora os estudos comparados tenham o mérito de abordar as semelhanças e diferenças entre os padrões de proteção social, tais pressupostos teórico-metodológicos baseados em tipos ideais são insuficientes para explicar a totalidade histórica, na qual a política social se configura. Concorda-se com Behring e Boschetti (2007, p. 26) que tais análises levam a uma visão unilateral de determinações econômicas ou políticas, bem como, “a formulação das classificações, modelos e tipos ideais, propondo-se inúmeras tipologias de política social a partir da análise de experiências históricas comparadas”. Por se constituir em uma realidade apenas para alguns países, grande parte dos estudos sobre a política social enfocaram os *Welfare States* como um modelo que deveria ser encontrado em qualquer formação social. Esping-Anderson (1990) analisou a diversidade dos regimes de *Welfare* e os classificou em três tipos: Liberal (predominante nos Estados Unidos, Canadá e Austrália), Conservador e Corporativo (Áustria, França, Alemanha e Itália) e Social-Democrata (países escandinavos).

Essas tipificações estão relacionadas às distintas trajetórias político-institucionais no decorrer do desenvolvimento histórico de cada país. Esses diferentes tipos de *Welfare States* serviram de base para enquadrar diferentes economias em relação ao papel do Estado, do mercado e da família, portanto, tornaram-se ponto de partida para os estudos posteriores sobre as causas e consequências de sua diversidade. Para Pierson (1991) há desacordos a respeito de como a expansão dos *Welfare States* pode ser explicada: se em termos de *pré requisitos* (iniciativas de *Welfare State* como

resposta a um desenvolvimento nacional endógeno) ou se por *difusão* (um processo de imitação internacional dos *Welfare States* inovadores). Portanto, como tentativa de compreender o desenvolvimento dos *Welfare States*, Pierson se detém às semelhanças e diferenças entre os diversos tipos de Estados, mostrando que eles possuem um impressionante padrão histórico que está relacionado ao crescimento do orçamento social, das provisões e das pensões, bem como, mudanças demográficas. Esses são alguns aspectos que representam certa uniformidade no surgimento e no desenvolvimento dos tipos de *Welfare States* no pós-segunda guerra.

Segundo o autor, a partir do estabelecimento de tipos ideais, entre os Estados Sociais tem-se verificado importantes variações ou diversidades entre os países. Dentre elas, podemos considerar as datas da introdução e da extensão de várias medidas de seguro social. Entretanto, este último tem apresentado grande variação em termos de alcance, de critérios, de gastos e de constituição de fundos, assim como, diferenças importantes em termos de impactos sociais e políticos, mesmo entre iniciativas aparentemente similares. Entre as diferenças, a mais importante talvez seja identificar se a provisão é baseada em impostos (regressiva) ou (progressiva). Estes procedimentos também podem esconder a importância que políticas alternativas (por exemplo: trabalhos públicos ou (re) treinamento, ao invés de compensação ao desemprego) representam em termos de compromisso da sociedade para com a reparação das consequências das (des) utilidades do mercado.

Ainda que se reconheça a importância desses estudos para a política social, a perspectiva comparativa construiu um tipo ideal de Estado Social que é identificado com os países europeus, particularmente, com os de cunho social-democrata e sua contribuição teórica ficaram restritas ao âmbito da constituição de sua morfologia capitalista, ou seja, tipos de seguros sociais, diferenças e semelhanças entre eles e etc. Essas referências serviram de base para pensar o Estado Social nos países periféricos, colocando-os, muitas vezes, em contraposição dualista a um caráter “embrionário” ou ainda “pouco desenvolvido” do sistema de proteção social em relação aos países europeus, sem considerar as determinações sócio-históricas, como o grau de desenvolvimento das forças produtivas, a luta de classes e o papel do Estado nas diferentes formações sociais e econômicas.

O uso do termo Estado Social é mais apropriado que *Welfare State* (Inglaterra), *Etat Providence* (França) ou Estado de Bem-Estar Social, pelo fato destes últimos

explicitarem conceitualmente padrões de proteção social instituídos em realidades nacionais e regionais específicas, relacionados aos países europeus. Assim, Estado Social refere-se às diferentes determinações das políticas sociais no capitalismo, pois sua origem, desenvolvimento, configuração e abrangência são definidas pelas experiências concretas, na histórica relação entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas, o papel do Estado e das lutas de classes em cada país (BOSCHETTI, 2012, p. 756; BOSCHETTI, 2016, p. 18).

Além disso, segundo Boschetti (2016, p. 21) esses conceitos trazem em si “a representação de uma regulação econômico-social estatal capitalista que estabeleceu um Estado que é inquestionavelmente de bem estar”. Dessa forma, tais caracterizações conceituais “não são desprovidas de intencionalidade e, sob o manto do bem estar, omite a verdadeira natureza das ações sociais do Estado capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p. 21). Diferentemente, o termo Estado Social tem por intenção designar a regulação econômico-social por meio de políticas sociais, sem, contudo, mistificar as determinações objetivas do Estado que, ao incorporar feições sociais, não necessariamente lhe retira a natureza essencialmente capitalista.

Apesar de ter uma autonomia relativa as demandas contraditórias entre capital e trabalho dirigidas ao Estado são, “por sua vez, a expressão da contradição clássica e fundante do capitalismo entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção” (BEHRING, 2011, p. 171), sendo assim, o grau de desenvolvimento das forças produtivas também é um elemento fundamental para analisar a intervenção do Estado capitalista. Nessa direção, a política social é também entendida enquanto uma estratégia política e econômica articulada no âmbito estatal, que não está deslocada de outras estratégias de intervenção estatal na gestão de modelos de produção e reprodução do capital.

Assumir que o Estado Social foi possível somente a partir do pós-segunda guerra com o advento da crise mundial de 1929 não significa coadunar com a perspectiva sobre o surgimento das políticas sociais, enquanto mero mecanismo de coesão social instrumentalizado pelo Estado capitalista. Pelo contrário, a perspectiva assumida é a de que no capitalismo, a política social é alvo de poderosos interesses. Nesse sentido, as políticas sociais estabelecem limites aos ganhos do capital, sem, contudo, romper com a lógica da exploração capitalista.

Até os anos 1970, Behring (2011) destaca que a política social contribuiu para que a queda no consumo não fosse tão brusca e, por isso se constituiu em parte da estratégia estatal para amortecer as crises cíclicas, ao instituir os seguros sociais. No entanto, somente os seguros sociais não foram capazes de assegurar uma estratégia anticrise, mas antes de tudo, a política social era parte de um conjunto mais amplo de medidas, que do ponto de vista econômico/político ofereciam subsídios à iniciativa privada como: “compra de equipamentos de consumo coletivo, garantia estatal dos preços da cesta básica para populações de baixa renda, dentre inúmeras outras formas de intervenção estatal” (BEHRING, 2011, p. 169):

*A planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho por intermédio da política salarial e do controle de preços; a política fiscal e, dentro dela, os mecanismos de renúncia fiscal; a oferta de crédito combinada a uma política de juros; as políticas sociais. Este conjunto de estratégias e técnicas anticíclicas, por meio dos poderes públicos, objetivava conter a queda da taxa de lucros, obtendo, com isso, algum controle sobre o ciclo do capital (BEHRING, 2011, 165-66).*

Esse ambiente também propiciou fecundas reflexões sobre o caráter das políticas sociais no capitalismo, bem como, da problematização da relação entre bem-estar social e acumulação de capital. Dado que historicamente se comprovou que a tendência redistributiva das políticas sociais não é perene. Portanto, o interesse pela temática do Estado Social, particularmente, no que se refere a um “tratamento analítico mais amplo e consistente” é muito recente, pois, “tanto marxistas (notórios críticos da regulação social do Estado), como não marxistas deixaram por muito tempo no limbo esta instigante questão”, o que “gerou dificuldades teóricas que, desde os clássicos, o Estado Social enfrenta” (PEREIRA-PEREIRA, 2008).

No entanto, a crise estrutural atual se “resolve” em direção oposta, conformando a supremacia do poder burguês, à medida que as pautas de luta da classe trabalhadora tem se direcionado a uma posição estratégica de resistência à perda de direitos antes adquiridos. Portanto, ao contrário do pacto social *Fordista/Keynesiano* estabelecido para dar respostas à crise de 1929, as saídas atuais para essa crise têm se apresentado como um ataque às conquistas do Estado Social, portanto, demarcada por um ambiente contrarreformista, de desconfiguração das reformas sociais.

Mandel (1982) ao se referir ao Estado no capitalismo tardio identificou uma expansão da sua função, no que tange a garantir as “condições gerais de produção”, momento em que houve uma ampliação dos direitos e legislações trabalhistas no final do século XIX e início do século, que deve ser entendida a partir da transição do capitalismo concorrencial para o imperialismo e para o capitalismo monopolista, conforme destacam Behring e Boschetti (2007). Mas, ao mesmo tempo em que a ampliação geral da legislação social tratou-se de uma concessão devido “à crescente luta de classe do proletariado para salvaguardar a dominação burguesa dos ataques mais radicais” também correspondeu “aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, com vistas a assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração” (MANDEL, 1982, p. 338). Essa tendência também demandou uma redistribuição considerável do valor socialmente produzido em favor do fundo público que tinha que reter “uma percentagem dos rendimentos sociais para garantir uma base material para ampliar o Estado” (MANDEL, 1982, p. 338).

Entretanto, Mandel alerta que essa tendência trouxe uma falsa crença de que era possível manter uma redistribuição crescente da renda nacional, que se poderia “tirar do capital para dar ao trabalho” (MANDEL, 1982, p. 339). Essa falsa crença alimentou a ideia de que a partir do Estado seria possível “uma socialização através da redistribuição” em níveis crescentes, capaz de eliminar as desigualdades sociais e estabelecer um socialismo por dentro do Estado. Para Mandel o desenvolvimento “desse reformismo teve como fim lógico um programa completo para a estabilização da economia capitalista e de seus níveis de lucro” (MANDEL, 1982, p. 339).

Como já havia sinalizado por Mandel, esse tipo de função ampliada do Estado capitalista durou apenas três décadas. As análises sobre a reconfiguração da proteção social no capitalismo contemporâneo começam a ganhar maior ênfase a partir da década de 1970, momento em que há uma regressão no caráter redistributivo das políticas sociais. A crise estrutural do capital revelou-se também como reação burguesa às ideias keynesianas de intervenção estatal, tendo como, principal pilar a crítica ao Estado Social do pós-guerra. A reestruturação produtiva reorganizou o trabalho e o mundo da produção em escala global, tendo como resultado uma expansão sem precedentes do desemprego estrutural. De outro lado, as instituições estatais construídas sob o modelo Fordista/Keynesiano do pós-segunda guerra, bem como, seu ideário de expansão

econômica, desenvolvimento e “pleno” emprego, foram sendo reconfiguradas, a partir da privatização do Estado, da desregulamentação dos direitos do trabalho e da desmontagem do setor produtivo estatal, que implicou em uma ofensiva generalizada do capital e do Estado contra a classe trabalhadora e as condições vigentes durante a fase do pós-segunda guerra.

Antunes (2009, p. 31) considera que a crise do fordismo e do Keynesianismo foi a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo de crise estrutural do capital, em que se destacou a tendência decrescente da taxa de lucros, cujos traços mais evidentes podem ser caracterizados por: a) esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção diante da incapacidade de responder à retração do consumo e do desemprego estrutural que então se acentuava; b) hipertrofia da esfera financeira que ganhou uma relativa autonomia frente aos capitais produtivos; c) crise fiscal do Estado capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e a utilização dos fundos públicos para financiar o capital privado; d) incremento acentuado das privatizações, desregulamentações e flexibilização do processo produtivo (ANTUNES, 2009, p. 31).

Esses traços gerais elencados acima denotam que a crise estrutural do capital fez desmoronar o mecanismo de regulação que vigorou durante o pós-guerra nos países de capitalismo avançado e a reestruturação produtiva modificou o padrão produtivo do binômio taylorismo e fordismo, sem, contudo, transformar os pilares essenciais do modo de produção capitalista, com vistas a repor os patamares de acumulação existentes no período anterior, especialmente no pós-45, utilizando-se de novos e velhos mecanismos de acumulação (ANTUNES, 2009, p. 38).

O movimento sindical foi duramente atingido pela dificuldade de aglutinar trabalhadores diante da fragmentação e heterogeneização da classe. Originando também a crise mais intensa do sindicalismo em toda a história que, primeiramente atingiu os países de capitalismo avançado e, que pela dimensão mundializada dessas transformações atinge na década de 1980 aos países de capitalismo periférico, como é o caso dos países latino-americanos.

Outro aspecto importante da crise foi a reconfiguração da função do Estado. A crise significou a entrada em uma grande recessão, uma reduzida taxa da expansão econômica, somada a altas taxas de inflação, que mudou significativamente o cenário

político mundial. A partir daí a reação burguesa se expressa mais intensamente pelo projeto neoliberal. Como já fora abordado, o retorno ao neoliberalismo foi, sobretudo, uma reação política às conquistas civilizatórias do Estado Social, típico do padrão fordista/keynesiano. O significado da crise de finais dos anos 1960, é o indício mais considerável da hipótese apontada por Netto (2012), do esgotamento das possibilidades “civilizatórias” desse modo de produção.

O desemprego estrutural, diferentemente do desemprego transitório que caracterizou boa parte da sociedade industrial do século XX, particularmente, nos países centrais, em que se acreditava no pleno emprego como derradeiro destino, se caracteriza na atualidade pela sua condição perene e atinge a totalidade da força de trabalho da sociedade. Desde os anos de 1970, as cifras de emprego despencaram em quase todo o mundo e os custos sociais do trabalho também se arrefeceram, a precariedade se tornou uma alternativa extremamente viável ao capital. Segundo a OIT (2003), observa-se um ritmo crescente do desemprego: em 2003 essas cifras foram ainda maiores, chegando a uma taxa de 8% da PEA (População Economicamente Ativa) nas economias da União Europeia (UE). Em síntese, durante 2003 se observa que a taxa de desemprego dos países mais desenvolvidos tem experimentado aumentos, independente do seu desempenho econômico (OIT, *Panorama Laboral*, 2003, p. 15).

O desemprego estrutural não deve ser visto de forma isolada ou apartada da precarização das condições e relações de trabalho, sendo assim, é possível vislumbrar que o desemprego passa a se ocultar cada vez mais, no trabalho precário e vem tornando-se uma tendência mundial. Assim, os países centrais que até a década de 1970 se destacavam pela grande difusão do desemprego aberto, de forma semelhante, às características da formação social e econômica dos países latino-americanos, começa-se a expandir também o desemprego disfarçado, ou seja, a inserção em ocupações precárias ou em categorias de subempregos (ALENCAR, 2011, p. 98).

Embora seja necessário ressaltar que a mundialização do capital atinge todos os países, centrais ou periféricos, as proporções desses impactos são diferentes, a depender da intensidade do drama social e das distintas formas de sobrevivência das populações. No entanto, é possível identificar que mesmo os locais em que as taxas de desemprego se mantiveram estabilizadas ou sem aumentos espetaculares, elevou-se a concentração de renda, confirmando a tendência do acirramento da desigualdade social dessas

inovações, no processo de acumulação e sociabilidade capitalista atual (BARBOSA, 2007, p. 41).

Na literatura oficial divulgada pelos organismos multilaterais que se constituem referência para a mensuração dos dados de emprego e desemprego, a informalidade geralmente é entendida, a partir da inserção dos trabalhadores em empregos que configuram a ausência de regulamentação e de direitos sociais. Segundo a OIT, os trabalhadores informais são aqueles que trabalham por conta própria, empregadores e empregados de pequenas empresas, os que realizam serviços familiares não remunerados ou domésticos, excluindo desse universo, os profissionais liberais. Em outros termos, como se procura designar no Brasil, “os trabalhadores sem carteira assinada”. Essas definições costumam entender a informalidade em sua oposição ao “setor formal”, perspectiva dualista, que mais obscurece suas verdadeiras determinações, que propriamente as revelam.

Em uma versão atualizada do conceito de trabalho informal, com base na 15ª Conferência da OIT, ocorrida em 1993, e ratificada durante toda a década até chegar 2008<sup>18</sup>, a CEPAL introduz uma discussão que gira em torno da produtividade, que analisa a informalidade pela heterogeneidade da estrutura produtiva. Esta estrutura constaria de duas características ou setores: uma “formal” de produtividade média e alta, caracterizada por um maior nível de investimento, potencial de crescimento alto e proteção social efetiva, e outra “informal” de baixa produtividade, com um fraco potencial de crescimento e baixo ou nulo nível de proteção social. A interpretação se fundamenta na concepção de compartimentalização de setores da economia, não estabelecendo uma relação de continuidade ou mesmo de totalidade com o modo de produção capitalista. Essas concepções apartam as formas de exploração do trabalho da própria dinâmica do desenvolvimento capitalista, de seu caráter desigual e combinado, bem como, da necessidade do capital em gerar um exército de reserva, enquanto elemento chave para o processo de expansão e constante valorização.

A literatura especializada aponta que as mudanças atuais na produção são tributárias do processo de reestruturação produtiva e da superação do modelo fordista-

---

<sup>18</sup>Parece que a partir de 2008, em virtude de inúmeras críticas ao conceito dualista de “setor informal” e “setor formal”, inspirado pela CEPAL e adotado pela OIT começa-se a ampliar o debate conceitual sobre a informalidade, pelo menos no caso da OIT no Brasil. E passa-se a adotar o conceito de economia informal que, a princípio, a partir das leituras e estudos que estão sendo realizados, percebe-se que não há um distanciamento substancial da perspectiva dualista de “setor formal” ou “informal” e, por fim, acabam conduzindo o debate por essas análises, mesmo que ainda, o dizem negá-lo.

Keynesiano, sendo esse substituído pela chamada acumulação flexível. É universalmente aceitável que essas mudanças foram impulsionadas pela introdução da informatização produtiva (propiciadas pela revolução científica e técnica em curso desde o século XX), acompanhada por novos padrões da gestão da força de trabalho baseados em sistemas de controle de qualidades para incrementar a produtividade. De forma que, a introdução desse modelo, denominado “flexível” se mescla ou mesmo substitui o padrão fordista dominante, em várias partes do capitalismo.

A partir dessas observações, é possível delinear um consenso mínimo de que essas transformações trazem reconfigurações inéditas no mundo da produção e da reprodução social. Porém, o sentido ético-político, social e cultural que se dá a essas transformações é bastante heterogêneo e divergente. Além disso, existem perspectivas teóricas antagônicas e as propostas para resolver o problema do desemprego e da pobreza crescentes, diferenciam-se, dependendo da visão de mundo, dos compromissos e interesses das classes e segmentos sociais.

A economia burguesa tende a perceber essas transformações como um processo natural da modernização, que abrem perspectivas promissoras para as empresas vislumbrarem possibilidades de limitar os custos produtivos para enfrentarem o ambiente de competitividade sistêmica e, assim, ampliarem suas taxas de lucro. Esse pensamento é hegemônico e propaga-se pela mídia falada e escrita, requisitando dos indivíduos, cada vez mais, aptidões, conhecimentos, adaptações, enfim, uma série de requisitos para a competição num mercado de trabalho para poucos. Para essa perspectiva, as causas das desigualdades estão concentradas em fatores externos ao mercado de trabalho, referente à falta de oportunidades no acesso a uma boa educação, outros como a institucionalidade do mercado de trabalho, caracterizado por uma legislação trabalhista bastante rígida. No entanto, essa perspectiva tem se mostrado heterogênea, revelando algumas clivagens no pensamento liberal.

Alguns, ancorados em dados estatísticos, reconhecem que a evolução no mercado de trabalho, não afetará todos os grupos sociais por igual, pois, os indicadores sociais demonstram que a taxa de desemprego se concentra em certos setores da força de trabalho, os quais se destacam as mulheres, os jovens, os que possuem baixo nível de escolaridade e as chamadas “minorias” étnicas. De fato, esses fatores sociais dificultam a inserção no mercado de trabalho, no sentido, de que a falta de acesso à educação, bem como, a desigualdade de gênero, étnica e geracional são elementos que contribuem,

substancialmente, para situação de desemprego ou mesmo de subemprego, em um mercado de trabalho cada vez mais exigente, que tem um monumental exército de reserva para fazer suas escolhas.

No entanto, o que essas análises nos conduzem a acreditar é que a solução para o desemprego consiste em aumentar a capacidade produtiva dos pobres, através de investimentos em “capital social” e humano e da gestão individual da força de trabalho de cada trabalhador, pois, a origem da pobreza se concentra na não inserção desses em atividades produtivas e rentáveis. Portanto, retiram-se as possibilidades de reflexão no plano estrutural e da ação do Estado, transferindo-as para o plano individual. Apesar das diversas clivagens do liberalismo, em síntese, essas análises na atualidade, confluem para a exaltação do mercado como melhor regulador da coesão social e da liberdade dos indivíduos.

Há aqueles que veiculam a *superção* do trabalho enquanto categoria central e elemento estruturante da sociedade moderna. Segundo essa perspectiva teórica, havíamos completado a transição do modo de produção capitalista para a pós-modernidade, em que o conceito de classe social não faz mais sentido prático e a tendência é o desemprego generalizado e o tempo livre. Compartilham dessa linha de raciocínio Gorz, Habermas e Offe, se resguardadas as devidas diferenças de suas produções teóricas. Em certo sentido, esses autores são influenciados pela vertente social-democrata, que acredita em um processo de mudanças, para além do socialismo e do capitalismo, uma terceira via. O que se nota nesses argumentos é que a tese de Marx sobre a centralidade do trabalho não teria mais validade teórica e científica para explicar essa realidade.

Divergente da explicação elaborada pelas organizações multilaterais sobre a expansão do “setor informal” trata-se de uma marcante tendência imposta pelo ajuste estrutural do regime de acumulação flexível, que a partir dos anos de 1970 promoveram mudanças profundas no mundo do trabalho, na forma de ser e viver da classe trabalhadora (ANTUNES, 2003, p.23) e, portanto, na totalidade das relações de produção e reprodução social. Para Tavares (2002, p. 54) a tipologia formal/informal vem se tornando insustentável, pois as referências conhecidas para regular o emprego estão perdendo pertinência. O conceito de formalidade é muito limitado para explicar a condição do trabalhador atual, a base para ser trabalhador formal é tão-somente estar

diretamente empregado por meios de produção tipicamente capitalistas, embora submetido à mesma desproteção social que o trabalhador informal.

Para a fração de trabalhadores que consegue permanecer empregada, a situação também se dificultou. O crescimento significativo de mão de obra excedente atuou como elemento de rebaixamento dos salários, da crescente perda dos direitos tradicionalmente adquiridos (sindicais, legislação trabalhista, etc), levando a um processo de precarização das relações de trabalho, através do qual se pretende reduzir ao mínimo possível os direitos e garantias que o trabalho havia conquistado historicamente.

Barbosa (2007, p. 45-46) observa que a informalidade não é mais transitória. O seu caráter transitório devia-se ao fato de que as relações de trabalho informais cumpriam a função de reduzir o custo do trabalho e da reprodução social do capital em períodos recessivos, enquanto que em épocas de crescimento, o excedente de mão de obra era incorporado na formalização das relações de trabalho, atuando como uma espécie de *colchão amortecedor*. Diferentemente dessa característica, a informalização nos tempos atuais “passa a se configurar como antierrática, transmutada de exceção em virtude” e, portanto, começa a ganhar outro sentido, “na medida em que essa função de mecanismo anticíclico começa a se esgotar” (BARBOSA, 2007, p. 45-6).

## CAPÍTULO 2

### DESENVOLVIMENTISMO, ESTADO E DEPENDÊNCIA NO PENSAMENTO ESTRUTURALISTA DA CEPAL CLÁSSICA.

*No interesse da assim chamada riqueza nacional, ele sai em busca de meios artificiais que engendram a pobreza do povo e, assim, sua armadura apologética se dilacera, pedaço por pedaço, como lenha podre.*

*Karl Marx (O Capital, V. I, 2013, p. 836).*

No período pós-segunda guerra mundial sob o Pacto Keynesiano-Fordista, os Estados Nação tinham em comum a aceitação de estratégias que deveriam se concentrar no pleno emprego, no crescimento econômico, em direitos sociais amplos e universais, que se sustentaram entre 1945-1975, através de elevado crescimento econômico. Os Estados interviam ativamente na política industrial, em alguns casos substituindo os processos do mercado e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem estar (cuidados de saúde, instrução etc.) (HARVEY, 2012, p. 20).

Nesse sentido, é possível dizer que a atmosfera da “era de ouro” foi generalizada para todo o mundo capitalista, só que atingiu os países de maneira desigual. Os países latino-americanos não reproduziram o mesmo desenvolvimento capitalista operado no centro, em função de sua inserção dependente na divisão internacional do trabalho, nem tão pouco se configuraram o mesmo padrão de proteção social existente nos países centrais. O desenvolvimentismo nessas paragens se constituiu enquanto ideologia fundamental para realizar a transformação produtiva requerida pela fase madura do capitalismo pós-segunda guerra.

A problemática do emprego no desenvolvimentismo foi amplamente abordada em função da condição não salarial ou do frágil assalariamento entre os países latino-americanos. Assim, o debate se centrou em torno da absorção ou não da mão de obra disponível, mediante a existência de um vasto exército de reserva de trabalhadores. No debate da Cepal, as sociedades latino-americanas padeciam de uma tendência ao desemprego estrutural, em função da heterogeneidade estrutural que caracterizou o desenvolvimento das forças produtivas na periferia, dispostas a empregá-la. Em geral, para os desenvolvimentistas, o desemprego era a causa mais importante para explicar porque o crescimento econômico não foi capaz de melhorar o padrão de vida da maioria da população. O desenvolvimentismo concebia o emprego industrial como um elemento modernizador em oposição à informalidade do meio rural, considerada o símbolo do atraso. As explicações para a existência de um frágil assalariamento ancorava-se no pressuposto redundante de que é a estrutura dual típica do mercado de trabalho dos países latino-americanos, composto por um setor moderno e outro arcaico, com uma vasta oferta de mão de obra que aceitava qualquer trabalho em função da sobrevivência, o motivo pelo qual, a economia latino-americana se encontrava vulnerável diante do rebaixamento salarial.

O que se pretende aqui é inicialmente estabelecer uma interlocução crítica com o pensamento estruturalista clássico da Cepal, que se destacou no pós-segunda guerra mundial por fomentar um intenso debate em torno das políticas pró-industrialistas, em que a geração de empregos se encontrava na base sistêmica do processo de acumulação capitalista na periferia constituindo-se, portanto, antes de tudo, em uma política econômica. Em termos de capitalismo na periferia, isso significava, sobretudo, a redefinição da divisão social do trabalho, a diversificação da produção, como também, o progresso técnico e o aumento da produtividade do trabalho que perpassaram, necessariamente pela expansão do desenvolvimento do capital e das relações de produção capitalistas entre os países latino-americanos e, conseqüentemente, no incremento da exploração do trabalho.

O objetivo desse capítulo é trazer os principais elementos teóricos da ideologia desenvolvimentista sistematizada pela Cepal nos anos de 1950-60, período designado como de tradição clássica do pensamento estruturalista. O diálogo iniciado pela Comissão, a partir do final dos anos de 1940 trouxe à tona a possibilidade, ainda que do ponto de vista do liberalismo, de pensar diferentes enfoques sobre o desenvolvimento

capitalista na periferia. Nos anos de 1950, o pensamento cepalino se direcionava para a defesa intransigente da industrialização substitutiva de importações, a lei da troca desigual, a tendência ao desemprego estrutural, o planejamento e a intervenção estatal.

No início dos anos de 1960, a Cepal passa por um reposicionamento teórico e é o momento em que a teoria da dependência aparece com maior ênfase na América Latina. Surge no interior da própria Cepal um processo de autocrítica, em função do processo de estagnação econômica que começa a se vivenciar nas economias latino-americanas. A partir de então, a Comissão passa a recomendar a necessidade premente de reformas estruturais, particularmente, a Reforma Agrária. Além disso, a industrialização havia se consolidado, à medida que a pobreza e a desigualdade social aumentavam, revelando a insuficiência explicativa de seu pensamento. Tais críticas se acentuaram e, na primeira metade dos anos de 1960, houve uma intensa politização dos intelectuais latino-americanos, sintonizados com a intensificação das lutas sociais.

## **2.1-O papel indutor do Estado na industrialização: elementos teóricos do estruturalismo latino-americano da Cepal dos anos 1950**

A criação da Cepal, em 1948, junto à ONU, como também o surgimento do estruturalismo latino-americano e a influência que ele ocupou entre os Estados Nação do continente, devem ser entendidos no seu contexto histórico. É preciso esclarecer que não se pretende realizar um trabalho sobre a história da Cepal, já que há importantes estudos dedicados a essa tarefa (Ricardo Bielschowsky, 2000; Octávio Rodrigues, 2009; Luís Fernando Vitagliano, 2004), pois, trata-se de uma importante organização multilateral que possui quase setenta anos de existência e que se constituiu em uma escola do pensamento econômico e social latino-americano.

Celso Furtado foi um dos primeiros intelectuais a compor o *staff* técnico de economistas da Cepal, dentre vários livros, relatórios e artigos, o autor escreveu particularmente, dois livros de testemunhos *A fantasia organizada* e *A fantasia desfeita*, ambos, respectivamente publicados em 1985 e 1989. Deve-se observar que à época em que se veicularam essas publicações (anos de 1980) vivíamos o auge da crise

estrutural, com reduzido crescimento e forte ampliação da dívida externa latino-americana, considerada a “década perdida”, termo cunhado pela Cepal nesse período.

Particularmente, os testemunhos da “fantasia organizada” (1985) revelaram a euforia da ideologia nacional-desenvolvimentista cepalina, nos primeiros anos de 1950, em construir um grande continente. Uma expectativa criada para livrar os países latino-americanos de sua condição de atraso e subdesenvolvimento. Furtado (1985) se reconhecia enquanto “reformista” e de “esquerda”, acreditava que era possível os países latino-americanos levarem a cabo as reformas de caráter estrutural, que fossem capazes de promover a distribuição de renda, acelerar o desenvolvimento econômico na região e promover a transformação produtiva requerida, na fase do capitalismo monopolista.

A “fantasia desfeita” foi inspirada na experiência do cepalino, frente aos trabalhos da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), durante o governo de Juscelino Kubitschek e, posteriormente, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1963), período em que se dá o acirramento em torno das lutas por reformas estruturais. Furtado (1989) relata o fracasso do projeto nacional-desenvolvimentista no Brasil, que culminou no golpe militar de 1964, a exemplo, da grande maioria dos países latino-americanos em que o golpe militar representou a vitória do desenvolvimento interdependente ou associado. O termo “fantasia”, utilizado por Furtado foi bem assertivo, no sentido de designar o caráter mistificador que o nacional-desenvolvimentismo assumiu em nossa realidade, reconhecido, anos mais tarde, pelo próprio cepalino.

No final dos anos de 1940, as teorias do desenvolvimento começaram a tomar forma e fomentaram a grande discussão do período. Naquele contexto de pós-segunda guerra mundial, o desenvolvimentismo se relacionava ao destino de praticamente todos os países: tanto os arrasados pela guerra, quanto os países da Ásia e da África, que se tornaram politicamente independentes ou estavam em processo de libertação; bem como, também se referia aos países dependentes economicamente, como os da América Latina e o Caribe.

No caso dos países latino-americanos, ainda que tivessem deixado de ser colônias há mais de um século, encontravam-se pouco industrializados. Nesse sentido, o tratamento teórico dado à “questão social” passava por novas interpretações, no que tange à superação das teorias raciais, que atribuía às raças e ao clima desses países, a

razão de sua pobreza e atraso econômico. Essas teorias, até então, voltadas a explicar o atraso caíam por terra, devido ao desfecho do nazismo, no pós-segunda guerra mundial.

Devido à guerra fria e a correlação de forças em nível internacional, esses anos foram propícios para a criação da ONU e também de suas respectivas comissões econômicas. Instituiu os programas de cooperação econômica que tinham por objetivo reconstruir os países mais afetados pela guerra, com destaque para o Plano Marshall. A Cepal também foi criada em 1948 com objetivos similares, juntamente com outras Comissões Econômicas para a Ásia, a Europa e o Extremo Oriente. Em função das transformações substanciais no funcionamento do sistema capitalista capitaneadas, principalmente, pelos efeitos da segunda guerra mundial na economia, os Estados Unidos passam, então, a liderar o processo de integração monopólica dos países latino-americanos aos seus interesses econômicos.

No plano político, a Conferência Monetária realizada na cidade de *Bretton Woods*, em julho de 1944, deu-se nos marcos de uma “assimetria de poder extraordinária”. Os resultados dessa conferência culminaram na criação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como de todo o arcabouço institucional, econômico e ideo-político do capital financeiro e produtivo internacional, sobretudo, para ampliar os mercados de consumo para os produtos estadunidenses<sup>19</sup>. Essas instituições internacionais com caráter de Estado tinham o principal interesse em garantir ao mesmo tempo, o livre comércio para passagem dos produtos norte-americanos, abrir mercados estrangeiros, ter acesso irrestrito às matérias-primas e utilizar os empréstimos concedidos pelo FMI como recurso político para frear a influência comunista entre os países periféricos (PEREIRA, 2009, p. 52).

Como bem lembra-nos Harvey (2012) dois princípios cardinais foram estabelecidos no curso do pós-segunda guerra, sob a hegemonia norte-americana. O primeiro é que para estabelecer e manter estável a ordem social dos Estados Unidos deve haver uma contínua “expansão da acumulação do capital e do consumo domésticos para garantir a paz, a prosperidade e a tranquilidade internas”. E segundo, é que tudo isso deveria ser garantido, sem, contudo, “tolerar redistribuições radicais de riqueza ou

---

<sup>19</sup> PEREIRA, João Marcio Mendes. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Tese (Doutorado), Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2009, p. 52.

de poder, nem contestações ao controle de classe da elite e/ou capitalista” (HARVEY, 2012, p. 51-52).

No mercado mundial, a lei das vantagens comparativas de Ricardo era retomada pela ortodoxia liberal para explicar que a suposta “ótima” distribuição dos frutos, advindos do progresso técnico se daria através do livre funcionamento do mercado mundial. A teoria das vantagens comparativas, até então orientadora da política econômica do mercado mundial, imposta aos países periféricos, tinha por base que o subdesenvolvimento é um estágio natural do processo de desenvolvimento capitalista, pelo qual todas as economias devem passar até atingir o mesmo desenvolvimento alcançado nos países centrais.

Portanto, a recomendação derivada dessa teoria era que a periferia deveria direcionar seus esforços em produzir alimentos e matérias-primas, enquanto que os países centrais deveriam se especializar em produtos industriais que concentrassem alto padrão tecnológico e de produtividade do trabalho. Estariam então esses países – os periféricos - fadados a uma vocação natural, que seria a de se especializar na produção de matérias-primas e alimentos para abastecer o mercado mundial.

Assim, para a ortodoxia, desenvolvimento e crescimento econômico são considerados como sinônimos e estavam fundamentalmente relacionados à ideia de acumulação de capital previamente poupado. Ou seja, aqueles povos que “trabalham duro” e se submetem à abstinência do consumo seriam recompensados futuramente pela tendência de crescimento econômico. Não é coincidência que tal doutrina encontrou certa sustentação nas teorias raciais para explicar o atraso dos países latino-americanos, até o início do século XX. Pois, se o mercado mundial e o desenvolvimento capitalista, na equivocada visão dos neoclássicos, produziam uma repartição equânime dos frutos do progresso técnico, caberia então culpar os indivíduos e povos das nações subdesenvolvidas pelo seu insucesso nessa “ordem perfeita” da economia mundial.

Entretanto, a Cepal estabeleceu-se em meio a uma relação conflituosa no âmbito das relações internacionais, particularmente, por destoar das recomendações apontadas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Segundo relato de Furtado, que estava entre os primeiros membros que compuseram o *staff* técnico em 1948, em sua “fantasia organizada” (1985), a existência da Cepal, enquanto instituição, seria temporária, uma vez que a sua criação foi tencionada por uma forte oposição do governo norte-

americano da época. Além disso, estava fadada a tornar-se mais uma comissão extremamente burocratizada e com atuação inócua, no sentido de exercer alguma influência no mercado mundial, bem como, entre os governos dos países da região. Tanto que nos seus primeiros meses de criação, a Cepal recebeu instalações modestas e um reduzido número de economistas, seu “*staff* técnico não passaria de dez pessoas” (FURTADO, 1985).

No entanto, a vinda do economista argentino Raúl Prebisch para a Cepal iria mudar definitivamente os rumos da Comissão (FURTADO, 1985). Naquela época, Prebisch era o único economista latino-americano que dispunha de algum prestígio internacional, pois foi criador e, por vários anos, dirigente do Banco Central Argentino e teve uma atuação importante na estabilização da crise Argentina, após 1938. A princípio, sua atuação na Cepal seria a de consultor na elaboração de um estudo sobre a situação econômica da América Latina no cenário mundial, o que parecia que sua permanência na Comissão seria curta (FURTADO, 1985, p.58).

Após a repercussão da apresentação do documento intitulado “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas”, que ficou conhecido como “Manifesto dos periféricos” na Conferência de Havana, a Cepal mudara consideravelmente de situação, adquirindo certo prestígio entre os governos latino-americanos, particularmente, a confiança de Getúlio Vargas, que a partir de 1950 adotara decisivamente uma política econômica pró-industrialista no Brasil.

Coube ao estudo de Prebisch o papel pioneiro de provocar o debate sobre a “peculiaridade do subdesenvolvimento”, já que era constatável, na época, que o processo de propagação do avanço tecnológico acumulado nos países centrais não se dava nas mesmas proporções entre os países periféricos. O objetivo do Manifesto consistiu em trazer elementos concretos que comprovassem o fato de os centros tenderem a ficar com os excedentes do progresso técnico adquirido na periferia. Ao recorrer a amplos dados estatísticos, Prebisch mostrava que a condição real de divisão internacional do trabalho, na qual se encontrava os países periféricos, não estavam conduzindo a uma repartição equânime da riqueza mundial, mas antes de tudo promovia a concentração de riquezas, onde justamente havia o progresso técnico, ou seja, nos países centrais.

Além disso, a crise mundial de 1929 trouxe sérias implicações para as economias latino-americanas e, a partir de então, os preços dos produtos agrícolas caíram vertiginosamente, afetando a lucratividade da produção agrícola exportadora. Para ter uma ideia do impacto da crise nas exportações latino-americanas, segundo Rodríguez (2009, p. 65), um estudo realizado por Prebisch, em 1934, apontava que o movimento dos preços na Argentina, em 1933, demandou desse país “um esforço exportador 73% superior ao de antes da eclosão da crise mundial (1929) para ter acesso à mesma quantidade de manufaturas importadas”. A exportação dependia do nível de importação realizado pelos países centrais. Com a segunda guerra, essas importações sofreram consideráveis quedas e, a partir dessa constatação surgiu uma intensa polêmica no âmbito do cenário econômico mundial sobre a industrialização das economias que, naqueles anos, se convencionou chamar de subdesenvolvidas.

O prestígio da Cepal aumentou, enquanto *intelligentsia* dos países latino-americanos, à medida que se constituía, em meio a um vazio teórico, no sentido da necessidade de uma sistematização em defesa do desenvolvimento econômico pela via da industrialização, que levasse em consideração as especificidades dos países latino-americanos. É preciso esclarecer que a Comissão não introduziu o pensamento desenvolvimentista, mas a sua criação possibilitou certa sistematização do debate desenvolvimentista já em curso, antes dos finais da década de 1940<sup>20</sup>. Não é à toa que Prebisch, no Manifesto, conclamou os economistas latino-americanos para a urgência de se elaborar conhecimentos sobre a especificidade do processo de desenvolvimento capitalista nas circunstâncias estruturais e periféricas dos países e, para tal era necessário um espaço analítico para estudá-la, pois,

Uma das falhas mais sérias de que padece a teoria econômica geral, contemplada na periferia, é seu falso sentido de universalidade. [...] Compete, primordialmente, aos próprios economistas latino-americanos o conhecimento da realidade econômica da América Latina. Somente quando se conseguir explicá-la racionalmente e com objetividade científica será possível alcançar fórmulas eficazes de ação prática (PREBISCH, O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas, s/d, p. 54).

---

<sup>20</sup>No Brasil, por exemplo, foi atribuído ao governo de Getúlio Vargas, em 1928, então governador do Rio Grande do Sul, a primeira experiência política desenvolvimentista no país.

A Cepal sempre insistiu na dificuldade de se encontrar economistas sintonizados com os problemas econômicos dos países latino-americanos e isso se constituiu numa importante preocupação voltada para a formação de jovens economistas que pudessem desenvolver uma metodologia própria de análise para indicar modelos para o desenvolvimento da América Latina. Esse traço “inventivo e criador” da Cepal foi impresso por Prebisch desde o início, de maneira que nos anos de 1950, esse espaço foi ocupado por intelectuais que viriam a se tornar importantes historiadores econômicos da América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000).

Fizeram parte da Cepal ou estiveram influenciados por ela, autores de livros clássicos da história econômica da região, como Celso Furtado e sua *Formação econômica do Brasil*, Aníbal Pinto, no Chile, *Um Caso de Desarrollo Frustrado* (1956) e Aldo Ferrer (1979) e sua obra *La Economía Argentina*. Desde então, a Cepal se consolidou enquanto órgão de pesquisa voltada para a especificidade latino-americana, preocupada com diagnósticos e políticas capazes de conduzir os países da região ao desenvolvimento econômico. Portanto, a atividade da comissão não se resumiu à sistematização teórica do desenvolvimentismo, antes de tudo, tornou-se o próprio centro de debates, planejamento, formação e divulgação dessas ideias.

Também surgiram críticas, tanto à tradição econômica neoclássica, inspirada na teoria ricardiana das vantagens comparativas, quanto ao cenário internacional à delegação inglesa, até então legatária da teoria Keynesiana, tão cara à incipiente Cepal da época. Pois, Prebisch já aventava que as possibilidades de aplicação de intervenção estatal pensada para a realidade da Grã-Bretanha e dos países altamente industrializados da Europa, não correspondia à realidade latino-americana.

Em termos de intervenção estatal na periferia, a Cepal defendia que o planejamento, o protecionismo e as medidas governamentais deveriam ser canalizados para industrializar e maximizar a renda a partir de poupanças escassas, enquanto a intervenção Keynesiana nos Estados de economia avançada se dirigia para uma intervenção voltada para a melhor alocação de recursos disponíveis (BIELSCHOWSKY, 2000).

É também factível considerar que àquela época, o manifesto causou desconforto nos setores ortodoxos do liberalismo. Os depoimentos de Furtado (1985) revelam o teor das disputas teóricas e políticas ocorridas no âmbito internacional, momento em que as

orientações elaboradas pelo secretariado da Cepal e, particularmente, o conteúdo que condensava o pensamento de Prebisch “suscitou forte reação da delegação norte-americana, apoiada pela inglesa”, pois, a doutrina que então prevalecia como orientação para o mercado mundial era a que defendia a delegação norte-americana, cujo papel dos Governos latino-americanos devia limitar-se a criar um “clima favorável” aos investimentos, particularmente estrangeiros, admitindo implicitamente a espontaneidade do desenvolvimento (FURTADO, 1985, p. 85).

Entretanto, a Comissão não abriu mão da importância da teoria Keynesiana para pensar modelos de desenvolvimento para as economias latino-americanas. O economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946) destacou-se, sobretudo, por viabilizar uma saída liberal para a crise que aliava o desenvolvimento econômico a uma política de pleno emprego em que os Estados tinham uma intervenção direta nessa tarefa. De certa forma, a teoria Keynesiana rompia com o mito do mercado auto-regulável e do Estado mínimo.

Em nível mundial, as críticas ao *laissez-faire* se sobressaíam, pois, prevalecia um clima de desconfiança da própria burguesia em relação aos automatismos do mercado, já que a contestação dos princípios do livre mercado seria impensável para a burguesia, sem levar em consideração os efeitos da crise mundial de 1929, no momento em que o “Socialismo Real”, na então União Soviética, apresentava-se como uma alternativa ao capitalismo.

É possível concordar que a exposição dos problemas latino-americanos trazidos por Prebisch implicaram, segundo Furtado (1985, p. 80), a princípio, no reconhecimento do difícil caminho que tinham pela frente os países em que a técnica moderna penetrava tardiamente, o que vinha a ser um campo fecundo que se estava entreabrindo para compreender a economia dos países periféricos. O desenvolvimentismo ocupou a “mentalidade” latino-americana em meio a esse vazio teórico explicativo e o pensamento econômico da Cepal se tornou uma das ideologias burguesas mais relevantes entre os anos de 1950-60, no sentido de ter provocado um amplo debate sobre vários aspectos da realidade latino-americana. Segundo Mello (2009, p. 21):

A Economia Política da Cepal nasceu, assim, para explicar a natureza do processo de industrialização que eclodira, entre 1914 e 1945, em vários países, pôr a nu sua trajetória, revelar os problemas que enfrentaria se quisesse ter êxito e sugerir políticas econômicas que

fossem aptas a superá-los. Mas nasceu, ao mesmo tempo, para dizer em alto e bom som às Nações de *Nuestra América* que a industrialização seria o único caminho a trilhar se desejassem se tornar senhoras de seu próprio destino e, simultaneamente, se verem livres da miséria.

Os primeiros estudos realizados pela Comissão se dirigiam para a preocupação com a transformação econômica da região, devido ao novo modelo de produção de mercadorias que se impunha para o mundo, desde a crise estrutural de 1929.

Nesse sentido, as orientações teóricas de tradição cepalina implicaram em alguns momentos a “tomada de consciência de certos aspectos negativos da divisão internacional do trabalho, da deterioração das relações de trocas, das possibilidades de industrialização nacional” (IANNI, 2004, p. 103-4). Isso quer dizer que a teoria do subdesenvolvimento trouxe, ainda que limitada e parcialmente, alguns elementos que permitiriam enxergar a relação entre centro e periferia, através da inserção dos países latino-americanos na estrutura desigual da divisão internacional do trabalho.

Assim, em face ao capitalismo monopolista, em que no sistema mundial vigorava as técnicas de controle estatal das crises econômicas e da “aparente” tendência do capitalismo ao equilíbrio, na América Latina o fulcro central da intervenção estatal e a canalização da poupança interna se dirigiram para promover a intensa industrialização e o desenvolvimentismo se constituiu como seu ingrediente ideológico fundamental.

De acordo com Ianni (2004), o desenvolvimentismo se tornou uma ideologia de transição, pois, é nesse período que os Estados latino-americanos, principalmente o México, o Brasil e a Argentina consolidaram o processo de conversão do capital agrícola, comercial e bancário em capital industrial. Em face disso, tratou-se de uma ideologia que se constituiu numa visão prospectiva e mistificadora da civilização industrial. Nesse sentido, o desenvolvimentismo implicava em uma defesa intransigente da industrialização substitutiva de importações, da intervenção estatal e do nacionalismo, ainda que esse último estivesse presente somente ao nível do discurso.

Enquanto nos países centrais a empresa estatal se configurou, enquanto uma consequência do próprio desenvolvimento, entre os países de industrialização retardatária e dependente dos grandes centros, o Estado se tornou a própria condição para a expansão do capitalismo e o desenvolvimentismo, enquanto ideologia constituiu-se, nesse processo, como projeto de superação do subdesenvolvimento por meio da

intensificação da industrialização com o aporte estatal. Trata-se de Estados com feições próprias, que se constituem em países de capitalismo dependente e inseridos dinamicamente no capitalismo mundial.

Nesse aspecto, o Estado enquanto indutor do desenvolvimento capitalista assume fundamental importância nos processos de canalização da poupança nacional e internacional, conforme fosse julgado positivo ou negativo para a recuperação econômica do país. Isso corresponde, segundo Ianni (2004, p. 103-104), à natureza intrínseca do processo de industrialização capitalista nos países dependentes, portanto, “é a forma assumida pelo desenvolvimentismo, como concepção harmonizadora das desigualdades e contradições sociais” que busca acelerar os processos de desenvolvimento capitalista sob o comando da burguesia, para evitar quaisquer possibilidades de que as classes assalariadas possam tomar alguma direção no processo político, em reedições de “revoluções pelo alto” ou de “reformismo sem reformas”.

Ianni (2004, p. 105) se atém ao significado do conteúdo histórico-estrutural do desenvolvimentismo, alertando que este se revelou uma ideologia de transição, cumprindo um papel histórico no processo de integração dos países latino-americanos às bases capitalistas internacionais, marcadas pelo domínio do capital estrangeiro. Isso quer dizer que a introdução de modos de vida típicos do capitalismo requereu, para além de condições econômicas, também condições sociopolíticas, já que a passagem de um padrão de produção a outro não é uma dinâmica automática, mas que necessita de características de dominação social interna, no qual os Estados foram extremamente necessários. O capital não é algo que se desenvolve automaticamente, independentemente da ação dos homens, é antes de tudo, “uma relação entre as pessoas, intermediada por coisas” (MARX, 2013, p. 826). Por se constituir enquanto relação social, o capital não pode se produzir e reproduzir, sem antes transformar a mentalidade dos homens e fazer-lhes constituir-se, enquanto produtores, empresários e consumidores, sem os quais seria impossível o capitalismo promover sua constante expansão e valorização.

Nesse sentido, desde o surgimento da Cepal, em 1948, houve um esforço teórico em transformar o Estado em agente central do desenvolvimento e expansão do capitalismo entre os países latino-americanos. Nesse período, o processo de industrialização por substituição de importações já estava bastante avançado. Em geral, a substituição de importações foi a forma encontrada pelos países para impulsionar a

criação de seu parque industrial, expandir o capitalismo em suas formas de produção e reprodução social ampliada na periferia. Portanto, já estava em curso a transformação econômica da região.

A industrialização por substituição de importações se tornou um tema consideravelmente abordado pela literatura econômica latino-americana nos anos de 1950. Em um primeiro momento, consistiu na substituição de alguns bens manufaturados estrangeiros por produtos nacionais. Em especial, as circunstâncias favoráveis para a intensificação desse processo se deram a partir de uma reação dos países à recessão imposta do exterior, principalmente em função da guerra europeia entre 1914 e 1918 e em função da crise econômica mundial de 1929 e, os anos posteriores. Assim, de 1914 a 1945 as economias latino-americanas foram expostas a constantes crises no comércio exterior.

Entretanto, segundo a Cepal, tal processo padecia de uma ausência de planejamento e programação, pois faltavam estatísticas e informações básicas imprescindíveis para a realização de qualquer tarefa de planejamento que pudesse levar a cabo uma política econômica eficaz nos países latino-americanos (CEPAL, 2000a, p. 269). Além da falta de dados disponíveis e de pessoal técnico especializado, o problema maior recaía na formação de técnicos para pensar o planejamento estatal, já que as universidades brasileiras estavam em sua maioria, vinculadas à concepção econômica da Escola de Chicago, de tradição ortodoxa norte-americana, que se contrapunha à ideia de Estado interventor.

Claramente oposta a essa concepção, a Cepal concebia como fundamental, “a participação do setor público no processo de crescimento econômico dos países”. Segundo a Cepal (CEPAL, 2000a, p. 269):

Essa participação se realiza de várias maneiras. Como coletor de impostos e provedor de serviços públicos, o Estado atua ao mesmo tempo como um produtor que percebe uma remuneração, um comprador de bens e serviços que concorre com o setor privado e um agente de redistribuição de renda global da população. Em sua qualidade de executor de obras materiais de natureza diversificada, o Estado é um investidor que contribui para formação de capital. A proporção com que ele participa da criação da renda, o uso e a influência de sua função redistributiva no processo de desenvolvimento, o valor dos investimentos públicos e a forma assumida por estes constituem dados imprescindíveis para o estudo da economia nacional e o levantamento de suas tendências.

Em “Introdução à técnica de planejamento<sup>21</sup>”, documento elaborado pela Cepal em 1955, o planejamento estatal foi fundamental para levar a cabo as políticas econômicas pró-crescimento. O Estado possuía papel privilegiado, enquanto indutor de uma política industrialista, no sentido de determinar os investimentos necessários, tanto para produzir mercadorias para exportação quanto para expandir o mercado interno, além disso, ele (o Estado) deveria delimitar a participação do capital estrangeiro.

Isso significa que é “preciso verificar – partindo do aumento provável da renda – as tendências de consumo e da poupança internos, bem como a atuação previsível do capital estrangeiro” (CEPAL, 2000a, p. 266), o que deixava uma margem de manobra para as decisões sobre as políticas estatais. Assim, segundo a diretiva para o planejamento, no referido documento cepalino, a menor ou maior intensidade de um programa de substituição por importações, bem como as taxas de crescimento, são definidas de acordo com as interpretações econômicas elaboradas em cada Estado, sobre o comércio exterior:

A contribuição do capital estrangeiro poderá ser de magnitudes diferentes, de acordo com a estimativa que se fizer da taxa de crescimento e da possibilidade de limitar o crescimento de futuros aumentos do consumo. [...] Essas diferentes possibilidades também pressupõem orientações diversas da política econômica aplicável. Uma taxa de desenvolvimento reduzida ou uma forte atração do capital estrangeiro exigirão medidas diferentes das aplicáveis com um ritmo elevado de crescimento ou uma taxa alta de poupança (CEPAL, 2000a, p. 266).

A recomendação da Cepal dos anos de 1950 é nítida ao estabelecer limites aos investimentos estrangeiros, pois, é necessário o controle pelo Estado de entrada e saída de capitais provenientes da economia internacional, além disso, torna-se também necessário a restrição do consumo das classes mais altas. Para corrigir as distorções provocadas pelo capital estrangeiro nos países latino-americanos, o planejamento estatal deveria estar atento e ter extremo cuidado quanto à análise de como os fatores internos e externos atuam na evolução da produção e da renda nacional.

Nessa direção, as recomendações da Cepal indicavam o protecionismo estatal da indústria nacional e o controle dos investimentos externos, visão claramente oposta à da

---

<sup>21</sup>Texto documento da Cepal redigido por Celso Furtado.

liberalização comercial que defendiam os ortodoxos. Entretanto, é necessário ressaltar que para os cepalinos clássicos, ainda que o Estado conte com o financiamento do capital estrangeiro, o capital nacional industrial é protagonista, no que tange ao investimento estatal, daí porque o desenvolvimentismo latino-americano teria necessariamente que operar mudanças estruturais de produção, comércio exterior e propriedade (GONÇALVES, 2012, p. 652).

Para a Cepal clássica, o desenvolvimento industrial e o capital nacional ocupam posição no processo produtivo que lhe permite atuar enquanto elemento dinâmico do capitalismo, pois, “o aumento da atividade industrial fomentaria a atividade agrária, a qual, por sua vez, não tem o poder de estimular a atividade industrial” (CEPAL, 2000b, p. 147). Isso se explicita mais claramente nos tempos de crises, por isso, o estudo dos ciclos econômicos tem que ocupar um lugar especialíssimo, já que o ciclo é, na realidade, a forma de crescimento da economia capitalista (CEPAL, 2000b, p.157).

Atribuir o nacional-desenvolvimentismo à Cepal é um debate bastante controverso<sup>22</sup>, principalmente, no que tange ao fato da não materialização deste entre os países latino-americanos. Embora a Cepal tenha recomendado intervenções estatais que visassem proteger a indústria nacional e em favor de reformas sociais, isso não quer dizer que os países tenham realmente levado a cabo tal tarefa, pois, o que conforma tais políticas são as disputas e lutas de classes, nas diferentes colorações nacionais. Ressalta-se, portanto, a dificuldade de se referir ao nacional-desenvolvimentismo fora da realidade nacional, porque envolve necessariamente intensas lutas de classes em torno dos projetos societários.

O problema é que não houve a materialização do nacional-desenvolvimentismo entre os países latino-americanos, pois as mudanças estruturais, como a reforma agrária, por exemplo, que tinha por objetivo reverter a concentração fundiária, que seria de extrema importância naquele momento histórico para conter o exército industrial de reserva e evitar a expansão da economia baseada no modelo agroexportador, de fato não ocorreu. As mudanças estruturais ocorreram nos limites dos interesses da burguesia agrária e industrial, aliadas ao capital estrangeiro, portanto, no máximo, o que se materializou foi um desenvolvimentismo, com escassos momentos de participação

---

<sup>22</sup>Segundo Gonçalves (2012, p. 640) no auge de sua influência, nos anos 1950-60, a Comissão “não se posiciona claramente em relação ao papel do capital estrangeiro na industrialização substitutiva de importações” (GONÇALVES, 2012, p. 640; 1984 p. 349; VITAGLIANO, 2004), ou seja, trata-se de um “nacionalismo pragmático ou funcional, aberto à colaboração com outras nações” (IANNI, 2004, p. 103).

popular, que não ampliou os horizontes em favor da classe trabalhadora, como bem observou Ianni (2004, p. 98-99):

O desenvolvimentismo é a ideologia dessa ruptura parcial e frustrada, das nações que optam pelo desenvolvimento capitalista. Implica uma concepção abstrata da história, em que as contradições essenciais do sistema submergem nas soluções verbais da ideologia burguesa. [...] Nacionalista ou associado ao capital externo, esse desenvolvimentismo faz parte da corrente de ideias característica dessa etapa de transição do sistema econômico-social nacional. [...] Nessa concepção o desenvolvimento significa industrialização. [...] Identifica-se desenvolvimento com industrialização, modernização e maquinização. Nessa corrente de acontecimentos e interpretações do presente e do futuro da sociedade nacional, o aparelho estatal é posto a serviço da industrialização, para que se realize em cinco uma tarefa de cinquenta anos.

Embora, para a Cepal, o papel do Estado deveria se orientar para a operacionalização das proposições políticas e econômicas do desenvolvimento industrial, foi necessário que o Estado extrapolasse esses âmbitos e, historicamente, assumisse no desenvolvimentismo uma importância maior que é a de se transformar na síntese da vontade nacional e, nesse caso, a industrialização deveria culminar com o desejo e a vontade coletiva de construção da uma grande Nação moderna, em contraposição aos modos de vida arcaicos. Nesse sentido, a Cepal teve importância ideológica e política fundamental, não somente por indicar as propostas, mas por construir teses que respaldassem os projetos dos governos desenvolvimentistas na América Latina e realizar a transformação necessária na estrutura produtiva para integrar os países latino-americanos aos imperativos socioeconômicos do capitalismo monopolista.

### **2.1.1-A lei da troca desigual e a dualidade centro e periferia**

Nos tempos atuais, ao retomar a leitura dos Estudos Econômicos da Cepal, que embasaram a ideia da lei da troca desigual no mercado mundial, não é difícil entender porque a apresentação de seu conteúdo inicial, ainda em forma de Manifesto, na Conferência de Havana/Cuba, em maio de 1949, causou desconforto entre os representantes da ortodoxia liberal.

Esse estudo foi o primeiro de densidade teórica, elaborado no interior da Cepal<sup>23</sup>, dando origem ao pensamento estruturalista latino-americano e pode-se dizer que foi a partir de então que a Cepal passou a existir efetivamente. Os dados apresentados por Prebisch trouxeram uma versão do problema da troca desigual e da assimetria entre países centrais e periféricos, mostrando a concreta desvantagem dos preços dos produtos primários no mercado mundial, enfatizando a invalidade prática da promessa trazida pela teoria das vantagens comparativas de Ricardo, defendida veementemente pelos economistas neoclássicos. Assim, a tese da troca desigual ou da dualidade centro periferia se configurou na teoria de batismo do estruturalismo latino-americano da Cepal, de nítido teor anti-imperialista e pró-intervenção estatal no processo de industrialização periférica.

O questionamento trazido por Prebisch (PREBISCH, 2000, p. 86) se dirigia a como validar a teoria das vantagens comparativas, se no correr do tempo e através dos séculos, a renda do centro tinha crescido, exorbitantemente, em detrimento da renda dos países da periferia? Entre os anos 1870 a 1930, Prebisch (PREBISCH, 2000, p. 85) observou que houve uma piora de 36,5% nos preços dos produtos primários. Devido à vulnerabilidade externa a que sempre estavam sujeitos os preços dos produtos primários, a tendência mais expressiva era a de se agravar mais consideravelmente em tempos de crises econômicas. Prebisch chegou a seguinte conclusão: no âmbito do comércio mundial, a teoria das vantagens comparativas negava a própria realidade, já que a técnica não se irradiava e, além disso, se materializava na grande diferença entre a renda e a capitalização dos povos.

Claramente oposta à teoria das vantagens comparativas, a tese da troca desigual da Cepal procurava mostrar a tendência de distribuição desigual da tecnologia entre os países centrais e periféricos, sendo essa a principal causa do subdesenvolvimento dos países latino-americanos. A crítica de Prebisch se dirigia ao fato de que os supostos ganhos prometidos pelos neoclássicos não tinham se materializado nesse processo de desenvolvimento. Segundo Prebisch para os neoclássicos, supostamente:

---

<sup>23</sup>Embora o referido Estudo Econômico de 1949 tenha sido elaborado a partir das premissas de Prebisch, sua preparação foi realizada com o auxílio da equipe da Cepal e, portanto, tratou-se do primeiro documento de caráter institucional. Motivo pelo qual quando citarmos esse documento, a referência bibliográfica, consequentemente, será remetida à Comissão.

[...] o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisam industrializar-se. Ao contrário, sua menor eficiência os faria perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio.

A ideia de que o nível de produtividade do trabalho nos centros industriais propiciaria que as mercadorias fossem vendidas aos mercados consumidores a preços cada vez menores, de modo que, todos sairiam ganhando, não importando onde o avanço tecnológico ocorresse, era um discurso disseminado pela posição pró-imperialista, que considerava como única alternativa possível para o desenvolvimento dos países periféricos a sua necessária integração e interdependência, através da livre concorrência entre os capitais, enquanto força dinâmica para a superação dos entraves econômicos internos. Assim, segundo a teoria da interdependência, o fim último de todas as economias é a plena integração ao mercado mundial. A problematização trazida por Prebisch é a seguinte: na realidade das economias latino-americanas, manifesta-se justamente o contrário, pois o subdesenvolvimento ocorre em função da assimetria tecnológica entre os países centrais e os periféricos. Segue:

[...] Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende prioritariamente do aumento da produtividade (PREBISCH, 2000, p.72).

O progresso técnico se desenvolveu mais rápido nos centros industriais, gerando níveis avançados de industrialização que elevaram também a produtividade do trabalho em todos os setores econômicos de forma homogênea, bem como, o aumento da renda e do consumo da população nesses países. No entanto, tal situação foi bem diferente na periferia, onde a tecnologia só se fazia necessária em setores exíguos de sua imensa população, penetrando, em geral, unicamente onde se fazia necessária para produzir alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industriais (CEPAL, 2000b, p. 139). Trata-se, portanto, do princípio de heterogeneidade estrutural.

Nesse sentido, as primeiras formulações da Cepal apontavam que a causa do subdesenvolvimento dos países da periferia do capitalismo, particularmente, os latino-americanos estava fundamentalmente atrelada a essa disparidade da difusão do progresso técnico entre estes e os países centrais. Não se tratava, porém, de simplesmente reverter o atraso tecnológico em relação ao centro. A reflexão que inicialmente a Cepal se propunha fazia referência à inserção particular dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho, o que revelava uma especificidade histórico-estrutural no processo de expansão do desenvolvimento capitalista nesses países.

Ou seja, a industrialização retardatária na fase do capitalismo monopolista se deparava com uma estrutura econômica, em termos de capitalismo internacional, distinta da fase concorrencial, em que houve o processo de acumulação e industrialização dos países centrais. Nessa direção, a organização produtiva de um determinado país latino-americano resultava da forma como esse se inseria na divisão internacional do trabalho e, sendo assim, os problemas tenderiam a se perpetuar já que também eram contemporâneos e não se resolveriam automaticamente com o livre jogo do mercado.

Os Estudos Econômicos de 1949 enfatizavam que a industrialização dos países latino-americanos, pelo fato de ser retardatária, não aconteceria de maneira idêntica ao dos países centrais, dadas as condições em que se encontrava a economia internacional no século XIX, com características bastante peculiares ao da primeira metade do século XX. Essas características peculiares são decorrentes do contraste entre a etapa avançada do desenvolvimento capitalista dos grandes centros e o estado pré ou semicapitalista em que ainda se encontrava uma parte considerável da América Latina (CEPAL, 2000b, p. 163).

Certamente, o ingresso dos países latino-americanos no processo de industrialização exigiria grandes investimentos para incorporar a técnica moderna, o que não ocorreu nos primórdios da revolução industrial dos países centrais, já que a técnica na fase concorrencial não exigia um volume dispendioso de recursos financeiros. Nesse sentido, a verve cepalina estava certa ao afirmar que “a poupança não é grande ou pequena em si, mas sim em relação à densidade de capital resultante do progresso técnico” (CEPAL, 2000b, p. 164). É que na fase de acumulação monopolista, em que a técnica já está bastante avançada, a industrialização dos países periféricos, além do grau

de disparidade entre a evolução da renda e da técnica em relação aos países centrais, também se deparam com uma demanda interna muito baixa.

Nos países que ingressaram tardiamente no processo de industrialização, a produtividade era pequena e a demanda exígua, juntamente com outros fatores, opunha-se à utilização de elementos da técnica como, por exemplo, o preço barato da força de trabalho a espera de ocupação na periferia, o que não compensava os gastos com a incorporação do progresso tecnológico em setores produtivos. Nesse sentido, a princípio a verve cepalina de tradição clássica contestava veementemente a ideia de uma suposta redistribuição “espontânea” dos frutos do progresso tecnológico a toda coletividade:

O fato de os centros tenderem a ficar com o fruto de seu próprio progresso técnico não significa que eles estejam se apossando de algo que não lhes pertença. Do ponto de vista ético, seria possível encontrar mais de uma justificativa para essa realidade. Mas não é esse o assunto que nos interessa no presente relatório, e sim salientar que essa forma de apropriação do referido fruto não é a que tinha sido pressuposta por raciocínios teóricos de grande influência em certas correntes do pensamento econômico. Segundo essa lógica, o fruto do progresso técnico é duplamente transferido para toda a coletividade, através da queda dos preços ou da elevação da renda. Isso é o que tem ocorrido historicamente, de um modo geral – mas só nos centros industrializados, nos quais permaneceu o fruto de seu próprio progresso técnico. Os citados raciocínios pressupõem uma mobilidade absoluta dos fatores e produtos, e o mundo abstrato construído por eles difere substancialmente do mundo real. Assim, seria preciso rever a fundo essa teoria antes de utilizá-la no estudo dos problemas do desenvolvimento econômico da periferia (CEPAL, 2000b, p. 154).

A teoria da troca desigual, argumentação e defesa importante de Prebisch, contestava a orientação macroeconômica da época, assentada na hipótese das vantagens comparativas e de abertura comercial. Para os cepalinos da época, essa recomendação tenderia a aprofundar ainda mais a desigualdade entre as economias centrais e as periféricas. Portanto, a Cepal se apresentava como uma alternativa desenvolvimentista, perante as recomendações do Banco Mundial e do FMI.

O pensamento clássico da Cepal, baseado na teoria da troca desigual, na década de 1950, implicava num consenso burguês ao apontar para a necessidade de industrialização e modernização dos países latino-americanos. Via nas burguesias nacionais os seus porta-vozes políticos. Em prol das burguesias nacionais se difundia a harmonia entre as classes em detrimento de práticas políticas inspiradas nos seus antagonismos, o que Ianni (1975, p. 109) chamou de “ideologia peculiar”, pois tanto no

nível ideológico, como no da prática política, o desenvolvimentismo “nacionalista” adquiriu caráter de uma estratégia possível, primordial e urgente de progresso.

A fase do capitalismo pós-segunda guerra, que tinha como traço fundamental a concorrência monopolista, exigiu avançados padrões tecnológicos que demandavam grandes volumes de investimentos financeiros e impediam a simples cópia dos padrões tecnológicos alcançados nos países centrais para uma industrialização. É que nessa fase de acumulação, em que a técnica já estava bastante avançada, a industrialização dos países periféricos, além do grau de disparidade entre a evolução da renda e da técnica e do progresso tecnológico dos países centrais, também se deparou com uma demanda interna muito baixa.

Assim, o esforço teórico da Cepal constituía em indicar os melhores rumos para industrializar os países subdesenvolvidos, em concreta posição de desvantagem no comércio internacional. Nessa direção, as propostas da Cepal se concentravam na adoção de medidas corretivas, no âmbito do comércio internacional, aliadas a uma estratégia econômica baseada na mudança da estrutura produtiva (industrialização substitutiva de importações) e na redução da vulnerabilidade externa estrutural (GONÇALVES, 2012, p. 652). Para reduzir a vulnerabilidade externa, as recomendações estavam assentadas nos seguintes pilares:

(i) alteração do padrão de comércio exterior (menor dependência em relação à exportação de *commodities*, mudança na estrutura de importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais); (ii) encurtamento do hiato tecnológico (fortalecimento do sistema nacional de inovações); (iii) tratamento diferenciado para o capital estrangeiro [...] (restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desenvolvimento e restrição na obtenção de incentivos governamentais) (GONÇALVES, 2012, p. 652).

O Estado deveria ser o indutor do desenvolvimento no sentido de racionalizar, direcionar e incentivar atividades industriais, seja organizando e planejando a aplicação de recursos, adotando medidas de proteção à indústria local, promovendo a possibilidade de incentivar tecnologias compatíveis com o quadro populacional e financeiro, bem como, garantir infraestrutura para o desenvolvimento industrial, como construção de estradas, ferrovias, hidrelétricas, etc. Ou ainda, garantir os meios necessários à expansão do capitalismo, mesmo que o Estado fosse o próprio produtor de mercadorias, como foi o exemplo de setores industriais estatais de base, de ferro, aço e

combustíveis, hoje quase totalmente privatizados. De industrialização retardatária e dependente<sup>24</sup> dos grandes centros industriais, entre os países latino-americanos, o Estado se colocou no epicentro da acumulação capitalista.

É nítido que a Cepal sustentava a visão de que a vulnerabilidade externa e o capital estrangeiro constituíam-se num verdadeiro entrave para o desenvolvimento econômico das economias periféricas, pois, dada as condições internacionais em que se prevaleciam, o desenvolvimento não seria um processo espontâneo através de uma articulação com o mercado mundial. Portanto, era preciso mudar os rumos e adotar uma política de desenvolvimento para dentro, tendo o Estado o papel central nesse processo. Olhando por esse ângulo, segundo Traspadini (2014, p. 87), o estruturalismo latino-americano dos anos de 1950-60 tinha uma proposta alternativa e nacional-desenvolvimentista para a América Latina, que divergia do Fundo Monetário Internacional e do próprio Banco Mundial.

[...] ao analisarmos os escritos de Prebisch, verificamos que o autor sustentava, desde o começo, a necessidade da resolução de dois problemas para que se conseguisse romper com a relação assimétrica entre centro e periferia: a internalização do progresso técnico e a distribuição de renda. Acusar, portanto, o pensamento estruturalista de ser economicista é responsabilizá-lo por um equívoco que, pelo menos teoricamente, ele não cometeu (TRASPADINI, 2014, p. 86-87).

A autora, ao identificar no estruturalismo latino-americano certo viés nacionalista e anti-imperialista, relembra que “o diagnóstico estruturalista do desenvolvimento latino-americano de tradição clássica estava correto em sua análise essencial, no que tange ao processo de desenvolvimento capitalista” (TRASPADINI, 2014, p. 87). Assim, a recomendação para a política econômica dos países da região, derivada do estruturalismo latino-americano, era que estes deveriam centrar-se na endogeneização do progresso técnico, deveriam promover a industrialização via processo de substituição por importações e, além disso, deveriam se orientar para resolver o conflito redistributivo. Para demonstrar esses elementos principais do pensamento clássico da Cepal, elaborou-se a sistematização no quadro abaixo:

---

<sup>24</sup> Embora se reconheça as especificidades da economia de cada país latino-americano, o termo dependência é utilizado no sentido de referir à inserção desses países na divisão internacional do trabalho.

**Quadro 1 - Síntese dos principais elementos do pensamento clássico da CEPAL e suas respectivas recomendações – Anos 1950-64**

Períodos e temas	Elementos teóricos	Recomendações (Ação Estatal)	Documentos
1948-60 (Industrialização, intervencionismo estatal e nacionalismo)	Teoria da troca desigual; Tendência ao desemprego estrutural; Heterogeneidade estrutural;  Estado como corretor das distorções do capitalismo periférico - primazia do Estado perante o mercado;	Medidas estatais corretivas pró-industrialização nacional; substituição por importações (restrições e taxações ao capital estrangeiro);  Menor dependência em relação à exportação de <i>commodities</i> ;  Mudança na estrutura de importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais;	Estudos Econômicos de 1949    Introdução à técnica de planejamento (1955)
1960-64 (Reformas Estruturais)	Enfoque na dependência estrutural; Heterogeneidade estrutural;  Ampliação da intervenção estatal através das reformas estruturais; Reformar para destravar o desenvolvimento e resolver o conflito redistributivo;	Reforma Agrária e distribuição de renda para a dinamização da economia;  Reforma tributária com enfoque no imposto progressivo; (taxação de grandes fortunas).	Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano (1963)

Fontes: Elaboração Própria com base em Gonçalves (2012), Bielschowsky (2000), CEPAL (1949) e CEPAL (1955).

A ênfase na atividade econômica agrário-exportadora constituía-se em um entrave ao desenvolvimento, por manter baixos níveis de produtividade do trabalho, concentrar renda e expectativas de consumo, circunscritas aos setores agrário-exportadores. Contudo, salienta Traspadini (2014, p. 87):

O que ocorreu foi que os formuladores de política econômica não estão fora do jogo político do poder historicamente instituído. Assim, os nacionalistas endogeneizaram o progresso técnico, via processo de industrialização substitutiva, mas não resolveram o problema da concentração de renda, uma vez que os interesses, tanto da burguesia nacional, quanto da oligarquia latifundiária, ainda protagonizavam a heterogênea ordem de coligação-disputa no interior da classe

dominante. [...] quanto no que tange ao aumento do consumo interno, os estruturalistas acreditavam que, necessariamente, resolver-se-ia a questão da concentração de renda a partir de uma tendência ao aumento do nível de emprego, advindo do aquecimento do parque produtivo nacional.

Verifica-se que as teses clássicas da Cepal partiam de questões estruturais para explicar a condição de subdesenvolvimento do continente latino-americano. O ponto de partida dos intelectuais cepalinos era a crítica ao colonialismo e ao imperialismo, entretanto, a posição da Cepal, nesse período, evitava análises sintonizadas com a luta de classes em favor da classe trabalhadora, em função da necessidade da ascensão de uma burguesia nacional decidida a romper com o atraso rural e, para isso, conclamava-se o apoio do proletariado. Oliveira (2013) ressaltou que a teoria da troca desigual em desfavor dos países latino-americanos, elaborada por Prebisch, poderia ter se constituído “a base para uma reelaboração da teoria do imperialismo”, contudo, foi abortada pela ausência de “profundização em direção a essa reelaboração, a proposição que sai é nitidamente reformista e nega-se a si mesma” (OLIVEIRA, 2013, p. 31).

Apesar das críticas à Cepal clássica, é inegável que as recomendações cepalinas derivadas de seu pensamento clássico mostravam como uma alternativa à ortodoxia do mercado mundial e ao desenvolvimento interdependente e associado (CARCANHOLO, 2008; TRASPADINI, 2014).

### **2.1.2-A teoria do subdesenvolvimento e o problema da geração de empregos nos países latino-americanos**

A problemática do emprego e o mercado de trabalho receberam considerável atenção no pensamento estruturalista cepalino. Os cepalinos do período consideravam que a estrutura dualista consistia na coexistência de um setor capitalista moderno e outro atrasado, caracterizado por relações de produção e de trabalho bastante complexas e diversificadas, que envolviam tanto o campo, quanto a cidade. No entanto, a difusão do progresso técnico alterava a heterogeneidade estrutural, mas não diminuía sua proporção, ou ainda, expandia-se do campo para a cidade.

A saída seria a aceleração da industrialização dos países a partir da substituição de importações, com objetivo de agregar melhores preços aos produtos fabricados no país, aumentar a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, a taxa média de lucro entre as economias nacionais. O emprego era visto pela Cepal, enquanto um componente da política econômica, como meio de distribuição dos frutos do desenvolvimento. Contudo, na perspectiva estruturalista a contradição entre capital e trabalho não era evidente e fundamental. Assim, o grave problema do desemprego entre os países latino-americanos estava relacionado ao fato de que se tratava de economias que ainda não haviam rompido com as suas bases pré-capitalistas, coloniais e agrárias.

Dentre os cepalinos, Furtado foi quem mais se dedicou insistentemente a teorizar o subdesenvolvimento e sua obra é vasta e instigante. Mallorquin (2005) realizou um estudo de caráter histórico e biográfico das obras do cepalino, intitulada “Celso Furtado: um retrato intelectual”, em que apresenta uma trajetória das formulações teóricas surgidas desde suas primeiras teorizações sobre as economias subdesenvolvidas, realizadas no âmbito da Cepal. Nessa história das ideias de Furtado, Mallorquin (2005) apresentou os seus aspectos teóricos mais importantes como um todo, o que ajudou consideravelmente nesse estudo, no que tange a focar as principais obras do cepalino, de acordo com o tempo histórico em que elas foram escritas.

Entretanto, segundo Mallorquin (2005, p. 16) o estruturalismo latino-americano de Furtado é uma “emanação eminentemente latino-americana e independente das correntes teóricas provenientes dos centros industriais”. Em parte pode-se afirmar que essa definição é válida, no que diz respeito a ser uma emanação eminentemente latino-americana, contudo, não se pode afirmar que se trate de uma teorização independente das correntes teóricas dos centros industriais.

No decorrer da exposição desenvolvida pelo próprio Mallorquin (2005), mostra-se justamente o contrário de sua afirmação. Ao trazer a discussão da teoria do excedente em Furtado, fazendo referência no prefácio da obra *Uma nova Economia Política* (1978), Mallorquin (2005, p. 264) observa que este põe em evidência a insuficiência da análise econômica convencional para explicar os sistemas econômicos contemporâneos e propõe a superação da economia política clássica, porém, ao mesmo tempo, cai em um paradoxo, pois, constantemente se volta a ela:

Furtado salienta a necessidade de um conceito de acumulação mais amplo ou global e é a isso que a economia política clássica recorre. Entre os elementos que essa conformação discursiva herdou da economia, um foi particularmente esquecido: a ideia da acumulação em termos de um estoque materializado, ou ‘capacidade de produção’. [...] É óbvio que a essas alturas, pela perspectiva clássica do excedente, perguntamo-nos o que é que se ‘acumula’, como se incrementa tal acervo e de onde provém. A tudo isso respondia-se – para bem ou para mal – com o conceito de “trabalho produtivo”, que estabelece a origem da acumulação: a riqueza, que em última instância é trabalho materializado, e o valor pode ser medido como uma proporção deste. Não obstante, [...] Furtado está tentando resgatar uma ótica esquecida e reconstituir o conceito de ‘acumulação’, mas introduz inconscientemente, a problemática clássica que, segundo ele, não era adequada [...] (MALLORQUIN, 2005, p. 264).

Segundo Mallorquin (2005) nas primeiras elaborações de Furtado sobre o subdesenvolvimento é possível identificar o questionamento do estudioso à economia política clássica, que foram desenhadas pela ideologia burguesa para “explicar” o desenvolvimento do capitalismo nos países centrais. Nesse sentido, as primeiras teorizações de Furtado vão questionar a economia política clássica quanto à sua validade para compreender o desenvolvimento das economias periféricas.

Mallorquin (2005) identifica que esses questionamentos são intrínsecos às elaborações teóricas de Furtado, pois, ao mesmo tempo em que criticava o grau de generalização das categorias teóricas da economia política clássica, ainda as utilizava como referência para compreender as economias subdesenvolvidas. Nessa interpretação, Furtado sempre se ateuve aos princípios da economia política clássica, inovando-a e enriquecendo-a, o que o aproximou da perspectiva liberal reformista, sem romper decisivamente com a tradição teórica liberal.

Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, os clássicos da economia política, Smith e Ricardo, são apresentados como teóricos inovadores e até certo ponto revolucionários em relação aos neoclássicos, sendo esses últimos, considerados por Furtado como marginalistas, com uma visão apologética do capitalismo, pois “armavam-se com uma ideologia defensiva e até certo ponto reacionária” (FURTADO, 1961, p. 69).

Também, não se pode negar que o pensamento estruturalista de Furtado teve uma influência decisiva das teorias da planificação, como também da corrente Keynesiana, que realizaram uma crítica ao discurso neoclássico ou convencional, no

período entre o pré e o pós-segunda guerra. Essas correntes do pensamento econômico “postularam de maneira explícita que o mercado não era o melhor mecanismo – nem veraz quanto aos sinais que oferecia – para distribuir e designar os recursos produtivos de uma economia” (MALLORQUIN, 2005, p. 37). Segundo Mallorquin (2005, p. 37):

A ‘engenharia macroeconômica Keynesiana’ será a caixa de ferramenta mais utilizada por Furtado nos anos iniciais da década de 1950. Essa visão teórica oferece uma das primeiras perspectivas nas quais se sustenta e se promove a intervenção do Estado em direção à economia.

Porém, Mallorquin (2005, p. 42) tem razão em afirmar que, tanto o discurso como a teoria do subdesenvolvimento de Furtado não podem ser enquadrados unicamente à proposta de Keynes, “a não ser que sejam esquecidos os aspectos essencialmente sociológicos e históricos de seu pensamento”, sendo esses aspectos, os mais interessantes e inovadores na teoria do subdesenvolvimento de Furtado e deriva-se daí suas importantes fundações críticas. A recorrente associação do pensamento de Furtado à corrente keynesiana se deve em parte, pelo fato de ter trabalhado uma grande parte de sua vida elaborando planos econômicos, particularmente, entre os governos brasileiros; envolveu-se na criação da Comissão Mista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)<sup>25</sup> e na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>26</sup>, durante o governo de Juscelino Kubitschek, e na elaboração do conflituoso Plano Trienal de 1963, do governo João Goulart. Sobre suas próprias formulações teóricas, Furtado escreve:

A teoria do crescimento econômico que vinha sendo elaborada no imediato pós-guerra produzira uma dinamização aistórica de modelos macroeconômicos, na linha keynesiana ou na neoclássica, conforme a natureza da função de produção implícita. Ora, a indagação sobre as causas do *atraso* só adquire pertinência se concebida historicamente, o que exigia outra abordagem teórica. [...] No caso brasileiro, já haviam sido desacreditadas as teorias da inferioridade de raça e inadequação de clima. Assim, para compreender as razões do atraso de um país que reunia as potencialidades do Brasil, voltei-me para a história. Essa visão global derivada da história, ao apoiar-se no conceito de sistema

---

<sup>25</sup>O BNDE foi criado durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), em 20 de junho de 1952, pela Lei nº. 1.628.

<sup>26</sup>A SUDENE foi criada pela Lei n.º. 3.692, em 1959, tendo a frente Celso Furtado. A SUDENE substituiu o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que, em 1958, tinha se transformado em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO).

de forças produtivas, produziu o enfoque que viria a ser chamado de 'estruturalista' (FURTADO, 2002, p. 71-72).

A influência das disciplinas de história e sociologia no estruturalismo de Furtado foi crucial para as primeiras reflexões sobre a teoria do subdesenvolvimento de tradição clássica da Cepal. Entretanto, é preciso evidenciar que as interpretações de Furtado não se configuram no bojo da Teoria Social de Marx, bem como da tradição marxista. Se Furtado reconheceu a importância do marxismo para fomentar uma atitude crítica nos países subdesenvolvidos, ao mesmo tempo, dizia que este “dificultava o trabalho científico em economia, pois, não oferecia soluções construtivas ao capitalismo e isso limitava extremamente a perspectiva de esforço intelectual criador” (FURTADO, 1961, p. 13).

A perspectiva histórica de sua análise econômica permitiu que Furtado se distanciasse, parcialmente, porém não completamente, das explicações vigentes na época. Trata-se de sua principal divergência com as correntes teóricas que explicavam o desenvolvimento capitalista a partir de etapas, principalmente as elaboradas por W. W. Rostow. Naquela época, “os problemas criados pelos chamados países subdesenvolvidos faziam renascer o interesse por estudos de base histórica relacionados com as causas da riqueza e da pobreza das nações” (FURTADO, 2000, p. 149).

Rostow, a partir de uma descrição baseada em etapas do desenvolvimento econômico, trazia à ideia de que o subdesenvolvimento era um estágio primário em que se encontravam as economias, portanto, um estágio preliminar para um desenvolvimento posterior, ou seja, “em torno da senda ideal, cada sociedade edificaria a história de seu próprio desenvolvimento” (FURTADO, 2000, p. 153).

Ao estabelecer a crítica aos neoclássicos, Furtado problematizava o subdesenvolvimento a partir de outro patamar, não sendo necessariamente uma etapa histórica, já que se nos países de capitalismo avançado pode-se notar uma evolução do desenvolvimento, não necessariamente, quer dizer que algum dia tais países tenham sido subdesenvolvidos. Nesse sentido, para Furtado “o subdesenvolvimento era um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. Assim, segundo Furtado (1985, p.88-89):

[...] o subdesenvolvimento configurava um quadro histórico qualitativamente distinto daquele que tínhamos no espírito quando teorizávamos sobre o desenvolvimento. Não se tratava de uma *fase* e sim de algo diferente, cuja especificidade cumpria captar. Havíamos concentrado a atenção na acumulação e no progresso técnico. Ora, se era possível isolar a categoria acumulação de seu contexto histórico, definindo-a como uma relação entre produção total e produção consumida, já não acontecia o mesmo com o progresso técnico, que emergia em certo contexto socioeconômico do qual derivava o seu sentido.

Para compreender a formação histórica do subdesenvolvimento, Furtado recorreu à análise da evolução da economia industrial inglesa, estabelecendo uma espécie de comparação com as economias subdesenvolvidas, que implicou em importantes contribuições teóricas de tradição não marxista sobre as economias latino-americanas. Conforme segue a sua argumentação, Furtado (2000, p. 195) parte da ideia de que o advento da industrialização europeia, no século XVIII, modificou qualitativamente toda a economia mundial e passou a condicionar as economias do mundo todo.

Por sua vez, nas economias “desenvolvidas” houve duas fases no processo em que o “desenvolvimento assumiu a forma de desorganização da economia artesanal pré-capitalista e de progressiva absorção dos fatores liberados, num nível mais alto de produtividade” (FURTADO, 2000, p. 195).

A primeira fase corresponde à ideia de que a liberação de mão de obra se dava de forma mais rápida que a absorção, o que tornava a oferta de mão de obra totalmente elástica; na segunda fase, a mão de obra proveniente dessa desarticulação da economia tende a se esgotar; quando a sua oferta se torna escassa, implica uma tendência a favorecer os ganhos do trabalho. Esse favorecimento dos ganhos do trabalho tende a provocar o desenvolvimento tecnológico, com o objetivo de corrigir o desequilíbrio entre demanda e oferta de mão de obra, pois a aplicação da tecnologia na produção implica em diminuição da demanda.

Na economia subdesenvolvida a absorção de mão de obra se deparava com um desequilíbrio no âmbito dos fatores, pois as transformações produtivas nessas economias não resultam de transformações endógenas, mas de sua inserção no capitalismo mundial, ligada, sobretudo, às empresas estrangeiras. Portanto, para Furtado, o erro da ciência econômica liberal tradicional era não levar em conta que o

desenvolvimento por indução externa é diferente do processo clássico de formação das economias europeias. Assim, Furtado chega ao conceito de excedente estrutural de mão de obra, típico de sociedades subdesenvolvidas e, sobretudo, marcadas pela dualidade. Para Furtado (1961, p. 195), uma economia subdesenvolvida pode ser definida pela sua “heterogeneidade tecnológica entre setores ou departamentos de uma mesma economia”. Nas economias periféricas, a plena utilização do capital não se torna condição suficiente para a completa absorção de mão de obra disponível, em acordo com a produtividade tecnológica que prevalece no setor dinâmico e central do sistema capitalista.

Como Furtado elabora o conceito de “excedente estrutural de mão de obra”? Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que a explicação de Furtado sobre excedente estrutural de mão de obra não é de tradição marxista, portanto, é distinta da ideia de exército industrial de reserva, elaborada por Marx na lei geral da acumulação. Em que pese a importância das fundações teóricas de Furtado, suas explicações sobre o excedente estrutural de mão de obra estabelecem algumas críticas a Marx. Vejamos algumas de Furtado à Marx, que vão fundamentar suas primeiras reflexões sobre o subdesenvolvimento na América Latina.

Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Furtado apresenta Marx como o teórico da derrubada. Em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*<sup>27</sup>, essas críticas são novamente publicadas, quase sem alterações. As críticas de Furtado a Marx devem ser entendidas no contexto histórico do pós-1945, em que a expansão do desenvolvimento das forças produtivas estava em seu auge. Conforme abordado no capítulo 1, na Europa, a sociedade salarial encontrava-se em quase pleno emprego e se consolidavam regimes de proteção social, em que se vigorava plenamente a falsa ideia de um equilíbrio econômico permanente entre os países desenvolvidos, ou como bem se referiu Mandel (1985), período de uma onda longa com tonalidade expansiva. Portanto, no imaginário reformista da época era o modelo a ser perseguido para a consolidação de um capitalismo equilibrado, com pleno emprego e “humanizado”.

Nesse sentido, as críticas de Furtado coadunavam em certa medida com as críticas dos Keynesianos à Marx. Consequentemente, a principal crítica de Furtado à

---

<sup>27</sup> Em *Celso Furtado: um retrato intelectual*, Mallorquin (2005, p.144) observa que apesar de vir à tona em 1976, esse livro contém escritos da mais variada procedência, inclui ensaios da primeira metade da década de 1950 e contempla quase todo o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, ao mesmo tempo, elabora uma série de temas novos e sistematiza o que compreende o “pensamento estruturalista”.

Marx se concentrava na tendência à queda da taxa de lucros. A leitura que Furtado empreende procura invalidar a tendência à queda da taxa de lucros de Marx, afirmando que se ela estivesse correta seria impossível aos operários melhorarem de vida, o que, conseqüentemente, levaria a uma pauperização crescente da classe trabalhadora.

Outra crítica dirige-se fundamentalmente à ideia de poupança em Marx. Segundo Furtado, Marx vê a poupança do capitalista como a parte relacionada à apropriação do mais-valor produzido pelo trabalhador destinado à inovação tecnológica. Nesse sentido, a ideia de poupança consiste em se apropriar de uma maior parcela do mais-valor. Além disso, o que viabiliza a introdução da tecnologia à produção é a busca por maiores lucros, ou seja, a concorrência. Nesse sentido, Furtado não aprofundou nesse período, na análise do problema da diferença na difusão do progresso técnico entre centro e periferia, ao não deixar evidente a contradição imanente entre a introdução da tecnologia na produção e a eliminação da força de trabalho do processo produtivo, sua principal preocupação era com o aumento da produtividade do trabalho. Segundo Furtado (2000, p. 30), qualquer que seja a forma da apropriação do produto social, através do mais-valor ou não, não importa, pois, “se uma parte deste não é poupada não haverá aumento de produtividade”, portanto, “não se pode ignorar que sem ela não haveria aumento de produtividade” (FURTADO, 2000, p. 30).

Essa concepção levou-o a conceber o aumento da produtividade como um conceito em si mesmo, descolado das referências marxistas à exploração do trabalho e busca por mais valor e, conseqüentemente, de valorização do capital. Sua argumentação considerava que, ainda que a absorção da mão de obra nos países latino-americanos só ocorra no processo de industrialização de forma retardatária e tardia, o incremento dessa absorção se deve ao aumento do crescimento industrial.

Ao descrever a evolução da economia inglesa no período de sua clássica Revolução Industrial, Furtado observou que quando a mão de obra se torna rígida, ocorre uma tendência a favorecer a redistribuição dos lucros para os assalariados, induzindo um desenvolvimento tecnológico com vistas a corrigir o desequilíbrio entre demanda e oferta de mão de obra, ocasionando sempre a diminuição da demanda.

Furtado argumentava que nos países que ingressaram tardiamente no processo de industrialização, a produtividade era pequena e a demanda interna exígua, que se junta a outros fatores, opondo-se à utilização de elementos da técnica como, por

exemplo, o preço barato da força de trabalho a espera de ocupação na periferia, não compensando os gastos com a incorporação do progresso tecnológico em setores produtivos. As contribuições de Furtado foram no sentido de observar que a absorção de uma vasta mão de obra disponível nos países latino-americanos seria uma consequência do processo de industrialização, bem como, a indução da geração de empregos em setores modernos e dinâmicos da economia, que exigiria uma ampla intervenção estatal. Entretanto, a ideia dessa absorção automática em suas primeiras formulações tiveram vários problemas. Contudo, uma contribuição importante de Furtado foi conceber que o subdesenvolvimento era um fenômeno diferente que merecia especial atenção teórica.

## **2.2- O debate sobre a dependência e o projeto nacional-desenvolvimentista na tradição reformista da Cepal (1960-70).**

Para compreender o contexto histórico em que se desenvolveu a teoria da dependência, é necessário fazer uma viagem no tempo e compreender a natureza do debate teórico e político latino-americano durante os anos 1960 e 1970. O debate sobre a dependência ocorrido, sobretudo, no final dos anos 1960, em pleno processo de ditaduras militares no continente, trouxe várias interpretações sobre o desenvolvimento, a partir de distintas concepções, portanto, não houve uma interpretação única sobre o histórico processo da América Latina em sua relação comercial com o mundo, como observou Traspadini (2014, p. 64). Voltar à década de 1960-70 e recuperar os referenciais teóricos dos cepalinos clássicos e analisá-los, posteriormente, à luz da revisão teórica da nova Cepal que passa a aderir ao desenvolvimento interdependente e associado neoliberal torna-se fundamental estabelecer uma compreensão acerca dos argumentos teóricos e práticos sobre o desenvolvimento.

Além da Cepal, também começa a surgir outros enfoques sobre o desenvolvimento. Em *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Enzo Faletto (1973) já sinalizavam as bases teóricas do desenvolvimento interdependente e associado e expõem a fragilidade e limitações do desenvolvimento autóctone trazido pela Cepal, entretanto, é uma crítica que retrocede em relação à perspectiva cepalina, uma vez que pressupõe a integração dos países ao mercado mundial e às tendências mundiais em curso. O enfoque de Cardoso e Faletto

(1973) já apontava para a perspectiva integrada do desenvolvimento que pressupõe “a análise das condições específicas da situação latino-americana e o tipo de integração social das classes e grupos como condicionantes principais do processo de desenvolvimento” (CARDOSO e FALETTO, 1973, p. 21). Nessa direção, os autores defendem uma interpretação global do processo de desenvolvimento que pressuponha não existir:

[...] um nexos imediato entre a diferenciação do sistema econômico e a formação de centros autônomos de decisão e, portanto, que as análises devem definir não só os graus de diferenciação estrutural que as economias e as sociedades dos países que se acham em fase de transição alcançaram no processo de integração ao mercado mundial, mas também o modo através do qual se logrou historicamente essa integração. Tal perspectiva aconselha uma grande cautela na interpretação de como se tem efetuado o desenvolvimento econômico e a modernização da sociedade na América Latina (CARDOSO e FALETTO, 1973, p. 28).

A crítica central de Cardoso e Faletto (1973) à teoria cepalina ia ao sentido de considerar que não haveria possibilidade de pensar um desenvolvimento que não estivesse atrelado estritamente às tendências do mercado mundial, pois “são justamente os fatores político-sociais internos – vinculados, como é natural, à dinâmica dos centros hegemônicos – os que podem produzir políticas que se aproveitem das ‘novas condições’ ou das novas oportunidades de crescimento econômico” (CARDOSO e FALETTO, 1973, p. 28-29). Fica evidente a adesão dos autores ao desenvolvimento associado e interdependente e, nessa acepção seriam as forças internas que deveriam redefinir “o sentido e o alcance político-social da diferenciação ‘espontânea’ do sistema econômico” (CARDOSO e FALETTO, 1973, p. 29).

Traspadini (2014) em “A teoria da (inter) dependência de FHC situa que esse debate ocorreu no final da década de 1960, particularmente após a implementação das políticas nacionais desenvolvimentistas da Cepal em grande parte dos países latino-americanos. Esse debate expressou “uma forte disputa político-ideológica ao longo da década de 1970 – em plena era das ditaduras no continente – e girou em torno de uma intensa discussão sobre os limites e desafios do processo de desenvolvimento” [...]. (TRASPADINI, 2014, p. 32).

Segundo Traspadini (2014) nesse debate, os teóricos cepalinos se posicionavam contrários ao desenvolvimento associado e interdependente e se centravam no resgate

do pensamento estruturalista, cujas análises caminhavam para a constatação de que haveria uma continuidade da dependência, em função da não modificação da estrutura agrária, política e tributária dos países latino-americanos. Naquela época, a Cepal se posicionava em favor das reformas estruturais, devido ao esgotamento do modelo de substituição de exportações que já se apresentava entre nós, no início dos anos 1960. Já os interdependentistas (dentre eles FHC e Faletto) estavam “conformados pelos ideólogos que atualmente são neoliberais, definiam a dependência como algo inerente ao processo capitalista e sustentavam ser a interdependência a forma de conexão ideal entre economias desenvolvidas, intermediárias e débeis” (TRASPADINI, 2014, p. 32), portanto tratava-se de uma crítica que retrocedeu em relação à proposta cepalina clássica. A recomendação derivada dessa teoria era a livre concorrência entre os capitais e a abertura externa para superar os entraves internos das economias dependentes.

No debate sobre a dependência também se destacou outro grupo de teóricos, vinculados à tradição marxista que abordava especificamente a concepção da dependência a partir do desenvolvimento desigual do capitalismo, representado por Ruy Mauro Marini, Teothônio dos Santos, a teoria do desenvolvimento do subdesenvolvimento de André Gunder Frank e a industrialização latino-americana de Vânia Bambirra. Além dos grandes clássicos da Revolução Brasileira como Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes, bem como, as contribuições de Octávio Ianni.

Com o propósito de trazer alguns elementos principais do debate naquele período, destacando a perspectiva cepalina de desenvolvimento pró-reforma enfatizou-se as interpretações de Maria da Conceição Tavares, Raúl Prebisch e Aníbal Pinto, bem como, documentos e informes trazidos pela Cepal no período, além de focar as propostas cepalinas referentes à redistribuição de renda entre os países latino-americanos. Com relação à perspectiva da teoria marxista da dependência e da crítica marxista à Cepal realizadas por Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes e Ruy Mauro Marini abordaremos em outro tópico para facilitar a exposição dos conceitos teóricos sobre o desenvolvimento.

Vale ressaltar, primeiramente que os anos 1960 trouxeram vários dilemas para o desenvolvimento na América Latina. Embora, a região tenha apresentado índices de crescimento econômico impressionante e, bastante acelerado durante os anos 1950-60, não houve uma significativa redistribuição de renda, como também, não propiciava uma expansão significativa dos direitos sociais derivados do trabalho. No caso brasileiro, os

anos 1950-60 foram extremamente vindouros para o crescimento econômico, o país experimentou um ciclo de expansão, em torno de uma taxa média anual de 7,38%. Entretanto, o documento *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* publicado em 1963<sup>28</sup> pela Cepal trazia uma grave constatação:

Um processo acelerado de urbanização deveria implicar a presença de condições semelhantes às oferecidas em outros lugares. Em outras palavras, caberia esperar a aparição desse *contínuo* entre campo e cidade, típico dos grandes países industriais contemporâneos. No entanto, não é esse contínuo, senão uma pura descontinuidade que se oferece entre nós, não existe uma linha de transição – que atenua naturalmente a distância – senão uma linha quebrada de forma abrupta, de saltos e de grandes vazios (CEPAL, 1963, p. 09).

Ainda, o documento cepalino de 1963 traçava o seguinte diagnóstico: “as condições de vida no campo, a julgar tanto pelas observações qualitativas de diversos estudos e informes como pelas poucas informações quantitativas disponíveis oferecem um quadro desolador” (CEPAL, 1963, p. 31). O referido estudo apontava que em 1960 a grande maioria de 111 milhões de pessoas que habitavam as áreas rurais vivia em condições subhumanas sanitárias, alimentícias, educativas e de moradia, além disso, o isolamento das zonas rurais tenderia a deixar as massas camponesas à margem dos processos de modernização que afetaram os grandes centros urbanos durante o período (CEPAL, 1963, p. 31).

Se por um lado, a “integração” da população rural ao desenvolvimento não havia se concretizado, por outro, a “integração prometida” através do acesso às políticas previdenciárias também não aconteceu integralmente entre os trabalhadores do setor urbano na América Latina, já que as plantas modernas de alto rendimento se constituíram em uma exceção e a grande maioria da população encontrou emprego nas indústrias pequenas e médias – em grande parte – constituídas por formas artesanais e domésticas de produção, o que perfilou uma aguda situação generalizada de subemprego e informalidade, sobretudo, no setor de serviços (CEPAL, 1963).

Apesar da dificuldade apontada pela Cepal para aferir com precisão os dados sobre emprego, o relatório de 1963 apontava que a integração dos trabalhadores na estrutura ocupacional dos serviços urbanos se deu, em sua maioria, nos setores de atividades “tradicionais” e de baixa produtividade (serviços domésticos, serviços

---

<sup>28</sup> A versão desse documento está em espanhol, os trechos e interpretações trazidas são traduções minhas.

menores e trabalhos ocasionais e de pouca importância) e, ainda nos setores comerciais se expandiram ocupações de caráter marginal, como vendedores ambulantes e pequeno comércio (CEPAL, 1963, p. 71). Nesse sentido, a integração de trabalhadores urbanos ao trabalho formal, com garantias de direitos sociais devido às pressões políticas e organizativas dos sindicatos e movimento dos trabalhadores, não atingiu a grande parte dos trabalhadores urbanos com alguma ocupação.

A transição dos anos 1950/1960 é também assinalada por um quadro de grave crise econômica. O caso da Argentina, por exemplo, é emblemático, devido à sua gravidade. De um aumento gradual nos índices de emprego entre os anos 1939 e 1948 a uma taxa anual de 6,4% passou-se (entre o último ano e 1953) a vivenciar uma considerável diminuição desse contingente ao ritmo médio de 2,5% ao ano. Entre 1954 até 1958 registrou-se uma leve melhora, a uma taxa média de 0,2% ao ano, para irromper uma verdadeira crise entre 1958 e 1960, em que se registra uma redução de 6,2% de média anual (PINTO, 1973, p. 42).

Mesmo que os países tenham efetivado a “conduta apregoada pelo receituário cepalino, tanto no que diz respeito às necessidades de poupança interna e de internalização do departamento responsável pela produção de bens de capital e de bens intermediários (DI)” (TRASPADINI, 2014, p. 87) para aumentar o consumo interno, tal dinâmica não veio acompanhada por uma desconcentração da renda e aumento no nível de empregos nos setores “modernos”, conforme acreditavam os estruturalistas. A partir de finais dos anos 1950 – período áureo da ideologia nacional-desenvolvimentista – “constatou-se que a perspectiva cepalina não foi suficiente para romper com o atraso, nem com a relação de subordinação das economias periféricas nas relações econômicas internacionais” (TRASPADINI, 2014, p. 87).

A Cepal passa a defender enfaticamente as reformas estruturais, atrelada à ideia de *destravamento do desenvolvimento*, pois a ênfase recai no fato de que *o desenvolvimento capitalista periférico por si só não foi capaz de combinar crescimento econômico com redistribuição de renda*. Guiados pelo diagnóstico de que o desenvolvimento desigual era prejudicial à periferia, os cepalinos apontavam, a partir de então, como “saída” para a crise, um projeto político de resolução para o subdesenvolvimento e a desigualdade, que exigiria do Estado a realização de uma efetiva transição para a sociedade burguesa, com reformas substanciais como a agrária, a tributária e a extensão de direitos de cidadania aos trabalhadores rurais, equiparando-

os aos trabalhadores urbanos. Essas eram metas inadiáveis para alcançar um desenvolvimento mais autônomo, segundo a Cepal.

A Cepal constatava que embora tenha ocorrido uma industrialização e modernização muito rápidas em países como o Brasil, Argentina e México, grande parte da população permanecia alheia aos frutos do desenvolvimento econômico: em situação de desemprego, subemprego, níveis muito baixos de produtividade e, grande parte dos trabalhadores sem acesso aos direitos sociais. A partir de então, o debate foi reposicionado no interior da Cepal.

Verifica-se também, na entrada dos anos 1960 um momento de renovação e de um intenso processo de politização dos intelectuais sintonizados com as lutas sociais e com a democratização em curso. Em termos econômicos, o contexto trouxe um grande dilema para os países latino-americanos: o modelo substitutivo de importações apontava limites e sinais de estagnação e começaram a surgir obstáculos para continuação do processo de industrialização, pois como observou Tavares (1981) se defrontava com a “necessidade de entrar em faixas de substituição em que o problema da complexidade tecnológica começava a se avolumar cada vez mais”. Em linhas gerais havia a necessidade de realizar a passagem da industrialização substitutiva de importações para a indústria de bens de capital, ou seja, pesada. Esse tipo de industrialização exigiria um novo rearranjo entre Estado, o capital privado nacional e o capital estrangeiro, que aprofundava a dependência dos países latino-americanos em relação aos países de industrialização avançada.

Desse modo, o debate se daria a partir do esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações que respondeu, a princípio, à tendência ao estrangulamento externo, desde a crise prolongada dos anos de 1930. A reflexão trazida por Tavares era de que nos anos 1930 havia a necessidade de uma ruptura com o modelo agroexportador, baseado no desenvolvimento voltado para fora, que sofreu uma violenta queda na receita das exportações dos países latino-americanos; houve uma “diminuição de cerca de 50% na capacidade para importar da maior parte dos países da América Latina, a qual depois da recuperação não voltou, em geral, aos níveis da pré-crise” (TAVARES, 1981, p. 32-33).

Segundo a Cepal o que aconteceu é que o processo de substituição de importações se acomodou nas estruturas tradicionais da sociedade latino-americana e se

mostrou relativamente permeável e, essa porosidade permitiu absorver os elementos da “modernidade” de que necessitava, sem, quebrar sua própria estrutura agrária/arcaica (CEPAL, 1963, p. 12), ou seja, não implicou em uma ruptura crítica com o modelo agroexportador, nem dissolveu os laços de dependência dos países subdesenvolvidos, senão reconfigurou essa dependência e a colocou em outro patamar, de desenvolvimento do capitalismo periférico. Assim, o processo de substituição de importações como, também, o protecionismo estatal não configurou um projeto que limitasse o comércio mundial, ao contrário, em última instância promoveu a racionalidade das vantagens das relações de troca, visando ampliar sua capacidade, sem, contudo, estender os benefícios do progresso técnico a uma parcela maior da população. Segundo Tavares (1981, p. 41):

[...] a dinâmica do processo de desenvolvimento pela via da substituição de importações pode atribuir-se, em síntese, a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento externo, através dos quais a economia vai se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência. Ao longo desse processo, do qual resulta uma série de modificações estruturais da economia, vão se manifestando sucessivos aspectos da contradição básica que lhe é inerente entre as necessidades de crescimento e a barreira que representa a capacidade para importar.

A análise da dinâmica desse processo de substituição de importações revela que “quando se substitui produtos finais, aumenta, em consequência, a demanda por insumos básicos e produtos intermediários” (TAVARES, 1981, p. 41-42), que não necessariamente, são produzidos no país, conduzindo ao fato de que a produção de um determinado bem nas economias periféricas, concretamente, só substitui uma parte do valor agregado fora de uma economia nacional. Esse modelo logrou sucesso por um determinado tempo, porque os bens de consumo não duráveis, bem como, a substituição de produtos intermediários, exigiam uma quantia de capital pouco elevada devido à baixa tecnologia adotada, por isso, funcionou até meados da década de 1950, no sentido de multiplicar a renda e o emprego. Até então, a substituição por importações se assentou em duas vias, através da elevação da renda dos grupos de alto poder aquisitivo; e, através da incorporação ao consumo de bens e serviços industriais derivados de trabalhadores deslocados para os novos setores dinâmicos, evidentemente com remunerações mais elevadas (TAVARES, 1981).

A necessidade de se integrar à nova fase de industrialização de produção de bens duráveis de consumo e de bens de capital trouxe novos obstáculos à absorção de mão de obra, uma vez que o “crescimento relativo do mercado passou a dar-se basicamente em termos verticais, ou seja, explorando o poder de compra das classes de altas rendas” (TAVARES, p. 49-50) e isto se deu por dois motivos: o primeiro é que a quantidade de capital e o emprego da tecnologia impediam uma maior absorção de mão de obra; segundo, o alto preço dos bens produzidos não ampliou a capacidade de compra de grandes camadas da sociedade. Assim, a nova fase de industrialização trouxe problemas ainda maiores para a absorção de mão de obra, segundo Tavares (1981, p. 51-52):

Esses fatores, juntamente com o fato de que alguns dos novos empreendimentos se davam em setores onde já se encontravam instaladas empresas tradicionais, tendiam a provocar nestas uma depreciação acelerada dos equipamentos por obsolescência que, ao mesmo tempo, que representava desperdício do capital existente, forçava a economia a um esforço maior de capitalização e acarretava desemprego de mão de obra não qualificada.

Dentro desses parâmetros, uma das características marcantes foi a permanência, quando não o aumento do desemprego estrutural e da mão de obra não qualificada entre os países latino-americanos. Nesses termos, para Tavares “o problema poderá mesmo agravar-se com a introdução de novas técnicas ainda mais capitalísticas, não só no setor industrial como, em particular, no setor de serviços”. Nessas condições, a autora recomenda que para enfrentar a situação, seria necessário haver maior investimento governamental que promova decisivamente os meios de geração de emprego e maior demanda por mão de obra, além disso, ainda seria urgente (TAVARES, 1981, p. 56-57):

[...] que no setor primário, onde se encontra grande parcela de nossa população, se realize uma reforma agrária que conjugue abundantemente o fator terra com o fator trabalho, aumentando a produtividade deste último através da melhoria do uso da terra e não do emprego de técnicas de alta densidade de capital, não antevemos possibilidades de melhorar decisivamente a situação.

Se as modificações profundas no setor primário não fossem realizadas, a única possibilidade para amenizar a tendência estrutural ao desemprego “residiria, basicamente, em absorver os excedentes populacionais no setor de serviços ou nos programas de obras públicas” (TAVARES, 1981, p. 56). Até aquele momento, as ações

para contrabalançar esta tendência (dentro do modelo de substituição de importações, e na ausência de modificações profundas no setor primário) foram insuficientes, pois se deram, sobretudo, pelo “empreguismo” (empregos públicos para atender a interesses políticos) e pelo desemprego disfarçado, que são manifestações inequívocas da escassez de oportunidades em outras áreas. No setor de construções governamentais, porém, a tecnologia adotada tem sido, com raras exceções, também poupadora de mão de obra. Naturalmente, isto decorre tanto de uma dependência tecnológica quanto da impossibilidade do próprio governo de se guiar pelos custos de oportunidade, desprezando os custos monetários em que incorre, sem um adequado mecanismo de financiamento (TAVARES, 1981, p. 56).

As recomendações de Tavares (1981) para gerar empregos eram bastante contundentes: seria necessário realizar a reforma agrária e ampliar os investimentos nas pequenas propriedades do setor primário, que é onde se encontrava a maioria da população; a reforma agrária deveria conjugar o fator terra com o fator trabalho para aumentar a produtividade, considerando a melhoria do uso da terra e não do emprego de técnicas de alta densidade de capital. O que parece ser uma perspectiva de crítica ao avanço tecnológico, enquanto poupador de mão de obra, que implicava em distorções ainda maiores nas economias periféricas, segundo a perspectiva cepalina clássica. Nessa direção, a crítica de Tavares (1981) era que somente o uso de técnicas de alta densidade de capital não possibilitaria a melhoria da situação, cabendo ao governo orientar ações para o investimento em empregos com mão de obra no setor primário conjugada com a realização de uma reforma agrária.

Um dos pontos de convergência entre a maioria dos cepalinos era que para desenvolver as economias internas dos países latino-americanos, tornava-se extremamente necessário a realização das reformas estruturais, particularmente a reforma agrária. Prebisch escreveu em 1963 o informe intitulado *Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano*<sup>29</sup> em que se retoma a ideia de acelerar o ritmo de

---

<sup>29</sup>Para expor os conteúdos analíticos de Prebisch sobre a defesa das reformas sociais nos anos 1960 para a América Latina utilizamos parte da tradução trazida por Bielschowsky no livro organizado e intitulado “Cinquenta Anos do pensamento da Cepal” (2000), em que se encontra disponível alguns trechos traduzidos dos documentos e produções realizadas pelos cepalinos clássicos e atuais. Entretanto, verificou-se que no referido informe *Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano* escrito por Prebisch em 1963, alguns trechos relativos à defesa das reformas estruturais para a América Latina não foram incorporados nessa tradução. Nesse sentido, se realizou uma busca pelo documento completo e disponível na versão espanhola *Hacia una Dinámica del Desarrollo latino-americano*. Durante a realização desse estudo se teve o cuidado de recorrer aos documentos integrais escritos pelos cepalinos da tradição

desenvolvimento econômico, mas ao mesmo tempo, redistribuir renda em favor das massas populares. Em um trecho do referido informe, Prebisch (1963, p. 12) expõe que “o cumprimento desse último objetivo não poderá dilatar-se indefinidamente; nem caberá esperar que o desenvolvimento econômico se apresentasse primeiro e logo viria, como natural consequência deste, o desenvolvimento social”. Segundo Prebisch para conseguir esse objetivo seria necessário controlar de forma racional e deliberadamente as “forças do desenvolvimento”, pois isso não poderia se dar a partir do jogo espontâneo dessas forças (PREBISCH, 1963, p. 12). Além disso, até mesmo os países avançados reconheceram a necessidade de atuar de forma a resolver os problemas da redistribuição, mediante a planificação estatal.

Em outro trecho, Prebisch critica duramente a resistência às reformas entre os países e defende como fundamental a responsabilidade para realizá-las, pois enfatiza que o referido informe se destina tanto aos que resistem internamente às transformações, como àqueles que se propõem a realizá-las e também aos que, desde fora, “não compreendem a índole e a gravidade dos acontecimentos latino-americanos”. Prebisch (1963, p. 21) afirmava que não era estranho supor que certa aversão manifesta à intervenção estatal se inspira, no fato muito simples de que essa intervenção supõe, primeiramente, para realizar as reformas. E talvez não se repugnassem tanto o Estado autoritário e o retrocesso democrático se esse pretendia barrar o “perigo ilusório”. A resistência às reformas também encontrava, com frequência, ecos em certos meios exteriores que segundo Prebisch “já era de se esperar”, pois “a constelação econômica e social que freia o desenvolvimento tem também elementos exógenos”. Em trecho do informe, Prebisch afirma categoricamente: “assim, volta-se a surgir, dentro e fora, a tese pretérita: deve-se cumprir primeiro a etapa do desenvolvimento econômico e depois viriam as reformas sociais. Falar agora nelas é desencorajar a iniciativa privada” (PREBISCH, 1963, p. 21). Sobre o contexto social e político Prebisch (1963, p. 15-16) descreve:

Quem se propõe a realizar estas transformações tem perante si uma tremenda responsabilidade. Está se acumulando na América Latina uma força emocional considerável, a força emocional dos grandes movimentos coletivos. Terá que canalizá-la em direção a claros desígnios construtivos. Não se constrói sem cálculo nem

---

clássica, pois nota-se um esforço entre os neoestruturalistas em enfocar outros aspectos da Cepal. Quando se refere ao documento de 1963, a tradução é minha.

racionalidade. Porém, tampouco se tomam decisões audazes – as decisões audazes que exigem nossos países – sem o impulso dessa força. A prova definitiva da eficácia final estará na capacidade dos dirigentes para combinar esses elementos à política de desenvolvimento.

Segundo Prebisch além do contexto político, a taxa exígua de cerca de 1% de crescimento anual da renda *per capita* no conjunto da América Latina, desde meados da década de 1950 era um exemplo da *insuficiência dinâmica* e um claro momento de crise, que colocava novas exigências aos países latino-americanos. Essa taxa era bem inferior aos 3,7% registrada na Europa Ocidental na última década, a de 8,3% no Japão e ainda, em relação às taxas anuais entre 5,3% a 9% registradas nos países socialistas da Europa Oriental. Essa situação, segundo Prebisch apresentava uma nova problemática para a América Latina, muito diferente da que se havia levantado nas gerações anteriores (Prebisch, 1963, p. 16). “Na evolução capitalista não se impõe uma política de desenvolvimento, pela espontaneidade do mesmo processo. Essa evolução não poderia reproduzir-se entre nós” (PREBISCH, 1963, p. 16). Assim, Prebisch assume o caráter político dessas transformações, como mostra a citação a seguir:

Não nos enganemos. Esse assunto não vai se resolver no plano doutrinário, é eminentemente político. O signo político pelo qual se cumpre o desenvolvimento latino-americano não é só uma questão de preferências intelectuais, senão em grande parte dependerá do curso do mesmo e dos fatos nos próximos anos. [...] São vários os caminhos para levar ao Estado autoritário. [...] A resistência às transformações estruturais que abrem amplo campo às forças do desenvolvimento é um deles. Porém, desta vez o ponto de partida é político e não econômico, embora um e outro se convirja. Se a resistência às reformas em si ou à sua execução for inflexível, poderiam se vivenciar situações extremamente difíceis (PREBISCH, 1963, p. 22-23).

Prebisch (1963) considerava a dificuldade de se realizar as reformas estruturais requeridas entre os países latino-americanos e não deixou de fazer críticas às chamadas forças regressivas, com uma profunda aversão às reformas e qualquer tipo de redistribuição de renda. Contudo, a análise de seus trabalhos demonstra que o autor nunca abandonou a ideia de que a pobreza era o resultado de uma insuficiência dinâmica do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos. Nem tampouco, abandonou a perspectiva da dualidade centro e periferia. A tese de Prebisch (1963, p. 463) é que para além do baixo crescimento da renda *per capita* entre os países latino-americanos, “uma sensível proporção do aumento da população ativa não é

satisfatoriamente absorvida no processo produtivo: fica à margem do desenvolvimento”, segundo o autor é esse fator que talvez seja o mais poderoso das tensões sociais, como mostra a citação a seguir:

Esse fenômeno ocorre, sobretudo, com a população que se desloca do campo para as cidades. [...] Tem que ser assim, necessariamente, no curso do desenvolvimento econômico. Mas o que não tem que ser assim é o destino dessas pessoas. Longe de se integrarem na vida das cidades, de se assimilarem em formas de vida melhores, elas improvisam casebres miseráveis e vegetam em toda uma gama de serviços pessoais de renda muito precária, com intervalos de franco desemprego. [...] Nem toda a mão de obra expelida provém da agricultura e de outras atividades primárias. Geralmente, existe nas cidades uma pleora de trabalhadores de renda muito inferior: além dos desempregados, existem todos os serviços pessoais não qualificados, desde o serviço doméstico até o comércio diminuto de rua, bem como as atividades artesanais de caráter pré-capitalista (PREBISCH, 1963).

Para Prebisch a explicação para essas distorções está na forma e na intensidade com que o desenvolvimento da técnica e da produtividade se apresenta entre nós; está no flagrante contraste entre a técnica que temos que assimilar e a atual capacidade de formação de capital. “Essa técnica, elaborada nos grandes centros industriais, inspira-se, sobretudo, na necessidade de economizar mão de obra, aumentando o capital por homem. Nesses centros, isso é conseguido sem dificuldade, graças à renda elevada” (PREBISCH, 2000, p. 468). Diferentemente, entre os países latino-americanos não é isso o que acontece. Há um profundo desequilíbrio da assimilação da técnica, dos investimentos e da absorção de mão de obra. Os investimentos em técnicas produtivas sempre traduzem, em maior ou menor medida, numa economia de mão de obra, o que implica em absorção insatisfatória ou, ainda tende a agravar a expulsão da mão de obra, o que aumenta a pobreza. Isso “é algo em que, logicamente, os empresários não se mostram interessados em fazerem seus cálculos. O problema deles termina em seu caso particular, e não nas consequências que sua conduta possa ter para o resto da coletividade” (PREBISCH, 2000, p. 469).

Essa realidade se agrava ainda mais entre os países periféricos, cuja industrialização não se deu mediante a ruptura com as antigas bases oligárquicas, caracterizada por uma insuficiente absorção de mão de obra nos setores produtivos, como acredita Prebisch. Ele insiste no fato de que uma política de redistribuição de

renda deveria se nortear por algumas medidas estatais, enquanto esforço racional e deliberado para corrigir as distorções do capitalismo periférico, dentre as quais: a taxação de impostos sobre as rendas mais altas para aumentar a poupança, medida que reduzam o consumo concentradas nas classes mais altas e, particularmente, a realização da reforma agrária (PREBISCH, 2000, p. 454):

Essa reforma é inadiavelmente necessária, por três razões primordiais: (a) realizar uma mudança estrutural que permita aproveitar intensamente o potencial de poupança e promova a mobilidade social, com importantes consequências sociais e políticas; (b) satisfazer a demanda de uma população que cresce rapidamente e tem que melhorar sua dieta; (c) elevar o nível de vida das massas rurais. [...] A simples redistribuição de terra, sem um aumento da produtividade, poderia aliviar a tensão social no campo, mas apenas em caráter efêmero [...].

Com observações bastante semelhantes à de Tavares, Prebisch enfatiza que é de extrema importância o ponto de vista da mecanização agrícola. Se a mecanização das tarefas agrícolas se dirigisse para eliminar a mão de obra e se a força de trabalho deslocada não encontrar emprego, “essas inversões terão sido um fracasso, ou seja, terá havido um desperdício do escasso capital da coletividade. [...] Essa consequência desfavorável não é incompatível com a conveniência do empresário que impulsiona a mecanização sem levar em conta os efeitos sociais dessa sua atitude” (PREBISCH, 2000, p. 482). Nesse sentido, os métodos para aumentar a produtividade rural não deveriam ser entregue ao livre jogo das forças particularistas e do mercado. Além disso, Prebisch (2000, p. 483) apresenta os termos em que deve ser realizada a reforma agrária:

[...] a reforma agrária terá que ser rápida e maciça, não apenas para aliviar a tensão social no campo, mas também por outros motivos. É preciso que haja uma grande mobilização de forças e isso só poderá ser conseguido se a reforma for empreendida a fundo. Essa mobilização é indispensável, pois embora seja fato que o papel do Estado é de importância decisiva, não menos decisiva é a importância de estimular e aproveitar o senso comunitário e de cooperação dos povos, tanto no campo quanto fora dele, para que a ação estatal seja rápida e eficaz.

A partir dos anos 1960, a Cepal passou a romper com o automatismo de que a industrialização por si só geraria postos de empregos significativos nos setores

dinâmicos das economias latino-americanas e, conseqüentemente promoveria a redistribuição de renda. Na visão da Cepal para destravar o desenvolvimento era necessário que os Estados se concentrassem no esforço redistributivo, pois segundo Prebisch a ideia ainda não extinta, de que o desenvolvimento e a redistribuição de renda operavam de forma espontânea sem esforço racional para alcançá-los, provou ser uma ilusão na América Latina e no resto da periferia mundial, pois “um século atrás, as nossas economias foram articuladas em função da economia internacional e metade da população ainda vegeta em formas pré-capitalistas incompatíveis com suas crescentes aspirações econômicas e sociais” (PREBISCH, 1963, p. 3).

### **2.2.1-Crescimento econômico com redistribuição de renda na tradição estruturalista clássica da Cepal.**

A tradição desenvolvimentista clássica da Cepal considerava que a pobreza e a desigualdade eram fortemente marcadas pelo baixo dinamismo da demanda por mão de obra, caracterizada pela insuficiência dinâmica, um fenômeno típico das economias subdesenvolvidas e pré-capitalistas. Como observou Siqueira (2013, p. 199) em geral a visão desenvolvimentista entende a pobreza como um problema de escassez, ou seja, é produto de um estágio ainda não suficiente de desenvolvimento do país (subdesenvolvido), por isso é “passível de solução”.

Os estudos comparativos realizados pela Cepal nos anos 1960 entre as economias latino-americanas e as europeias pretendiam compreender, a partir de seu referencial de análise, porque o período de forte crescimento econômico na periferia do capitalismo não vinha acompanhado de seu corolário de quase pleno emprego, direitos do trabalho e proteção social, conforme aconteceu nos países europeus. Na linguagem da Cepal clássica é frequente associar a ideia de “progresso” aos processos de crescimento urbano e industrialização e supor que haja uma estreita relação entre ambos, de maneira que são considerados sinônimos. Porém, a Cepal passa a analisar e problematizar essa automática relação estabelecida anteriormente.

Segundo a Cepal “durante o período de 1945-60, a industrialização foi na América Latina mais um dos fatores no processo de crescimento acelerado nas cidades”

(CEPAL, 1963). Na realidade, o crescimento urbano – em especial nas cidades principais – precedeu à indústria, de tal modo que a aparição de setores sociais médios e de massas urbanas é muito anterior à criação de estruturas produtivas mais modernas. “Não deixa de ser significativo o fato de que em muitos países, a legislação do trabalho, a regulamentação estatal e a centralização das associações sindicais, a proteção da família trabalhadora – a legislação social em seu conjunto – precederam a moderna indústria urbana” (CEPAL, 1963, p. 63).

Nesse sentido, para a Cepal há entre os países latino-americanos um descompasso entre a urbanização e o processo de modernização das indústrias. Os dados trazidos no período expõe a seguinte situação: “em sete países latino-americanos a proporção de trabalhadores e empregados na indústria até os anos 1950 só era a terceira ou quarta parte da população que habitava as cidades de 20.000 habitantes ou mais” (CEPAL, 1963, p. 64). Os três países latino-americanos que mais avançaram na industrialização nesse período mostram que esta não superou o avanço da urbanização. Durante um período similar, na Suécia, nos Estados Unidos e na União Soviética existiu uma relação muito mais equilibrada entre crescimento industrial e crescimento urbano, conforme mostra o quadro abaixo:

**Quadro 2 – Relação entre industrialização e urbanização – países selecionados (Porcentagens)<sup>30</sup>**

Países	Ano Censitário	Urbanização	Industrialização
		A	B
Chile	1920	28	30
	1950	40	30
Cuba	1919	23	20
	1943	31	18
México	1910	11 <i>c</i>	22
	1950	24 <i>c</i>	17
Suécia	1910	16	27
	1950	30	41
Estados Unidos	1910	31	31
	1950	42	27
União Soviética	1928	12	08
	1955	32	31

<sup>30</sup> Embora a exposição correta não seja quadro, mas tabela decidiu-se manter a exposição original da fonte que apresenta os dados expostos fazendo referência a quadro, o seu conteúdo foi traduzido. CEPAL, documento: *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (CEPAL, 1963, p. 65).

Fonte: CEPAL, documento: *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (CEPAL, 1963, p. 65).

*a*: percentual da população que vive em localidades de 20.000 ou mais habitantes.

*b*: percentual do total de mão de obra que minas, indústria manufatureira, construção e serviços públicos (eletricidade, gás e água).

*c*: percentual da população total que vivem em localidades com 1000.000 ou mais habitantes.

Segundo a Cepal todos os dados apontavam que de maneira semelhante – a diferença da Europa, América do Norte e a União Soviética – ao crescimento urbano na América Latina é que este não tem acompanhado um avanço proporcional da moderna indústria (CEPAL, 1963, p. 64). Na análise da Cepal o setor de serviços cresceu mais rapidamente que o setor industrial, chegando a um notório predomínio deste, além disso, dentro desse setor prevaleceu franca tendência ao desequilíbrio, o que mostrou a “incrível capacidade das grandes cidades latino-americanas em arrastar a insuficiência dinâmica, sustentando de alguma forma a mão de obra redundante”. Nessa direção, as análises cepalinas apontavam que o fenômeno do desemprego na periferia se manifestava de forma distinta dos países desenvolvidos. Nos países periféricos se manifesta o fenômeno da heterogeneidade estrutural caracterizada por um grande contingente de trabalhadores com baixa produtividade nas explorações familiares e informais e, essa situação não poderia ser superada nos limites do modelo primário-exportador.

Contudo, as críticas cepalinas se dirigiam ao fato de que o Estado atuou de maneiras distintas no campo e na cidade no que diz respeito à proteção social, tanto em relação à regulação do trabalho, quanto à associação dos trabalhadores: “enquanto que nas cidades a política social do Estado, mediante a criação de uma legislação trabalhista, favoreceu a organização de novos sindicatos, no campo não se tem nada para fomentar a criação de sindicatos agrícolas” (CEPAL, 1963, p. 44):

O fomento e legalização do sindicato urbano por parte do Estado têm sido interpretados por alguns autores como obedecendo fundamentalmente ao propósito de controlar e canalizar os protestos operários, mediante a sanção legal das associações de trabalhadores. Sendo assim, os efeitos mais imediatos dessa política social teria sido uma relativa integração de novos estratos dentro da comunidade de cidadãos (CEPAL, 1963, p. 44).

Para a Cepal “qualquer que tenham sido as causas da baixa sindicalização camponesa não se pode deixar de reconhecer que o Estado atuou de maneira distinta no campo e na cidade também com respeito à associação de trabalhadores”, pois foram estabelecidas e institucionalizadas duas formas distintas de controle para um mesmo estrato ocupacional do biscate (CEPAL, 1963, p. 44). Nessa acepção, a Cepal enfatiza que nas áreas rurais, as instituições do Estado nem sempre exerceram formas diretas de controle sobre os setores sociais dependentes, já que deixaram essa tarefa a cargo das estruturas locais de poder tradicionais. O efeito aparente dessa situação é que não teve uma ação política positiva que propusesse de forma eficaz a incorporação das massas camponesas dentro das pautas institucionais das sociedades nacionais. Ao contrário, em muitos casos, pode-se pensar que a política social do Estado parece não ter contornado o problema da expansão efetiva da cidadania para além dos limites da cidade (CEPAL, 1963).

No que tange ao direito de sindicalização, a Cepal aponta que mesmo que ele estivesse reconhecido nas legislações da maioria dos países latino-americanos, as condições que regulam o exercício desse direito nas tarefas agrícolas não facilitavam a organização de sindicatos camponeses. Segundo a Comissão “em alguns países – Costa Rica, República Dominicana, El Salvador e Panamá – a definição legal de ‘trabalhador’ com direito a associar-se não inclui os setores camponeses”. Por exemplo, nos casos do Chile e da Venezuela “as leis garantiam o direito fundamental de associação agrícola aos trabalhadores rurais, porém adotam disposições especiais que impedem equiparar este tipo de mão de obra aos mesmos direitos dos trabalhadores industriais, tornando difícil o estabelecimento de sindicatos agrícolas” (CEPAL, 1963, p. 44). No caso do Chile, por exemplo, a legislação restringe a liberdade sindical nas empresas rurais, o que reduz os sindicatos a organismos isolados que não representam os interesses dos trabalhadores do campo. Já no Brasil a sindicalização camponesa se encontrava expressamente proibida por constituir-se a agricultura uma atividade essencial, onde a greve é motivo de rescisão de contrato de trabalho (CEPAL, 1963, p. 44-45).

Quanto à questão das disposições legais para a sindicalização camponesa, a Cepal ressaltava que elas só traduzem em parte a situação dos trabalhadores agrícolas com respeito ao direito de formar associações para a defesa de seus interesses. Pois, se as restrições legislativas se agregava a falta de uma política social efetiva no campo por parte dos Estados e do franco predomínio dos sistemas locais de controle e poder nas

áreas rurais, se pode concluir que as massas camponesas continuariam vivendo, apesar dos evidentes avanços, em condições sociais e políticas pré-nacionais, participando da estrutura política através de laços tradicionais de dependência, quase sem relação com as relações de mercado (CEPAL, 1963, p. 45).

Segundo a Cepal essa situação se refletia no conteúdo social da cidadania e sua relação com os trabalhadores agrícolas. E ainda constatava que algumas comparações “entre grupos de países com distintos graus de urbanização comprovam o fato de que os sistemas de seguridade social se orientaram a servir fundamentalmente a população urbana” (CEPAL, 1963, p. 48). Na América Latina “se os sistemas de seguridade social funcionaram de maneira parcial ainda dentro dos setores urbanos, não é de se estranhar sua escassa ou mínima vigência no campo”. Entretanto, apesar da baixa participação da moderna indústria no crescimento urbano, as grandes cidades da América Latina foram capazes de proporcionar alguma maneira de vida à mão de obra redundante.

Nesse sentido, a Cepal realizava uma crítica a esse modelo de proteção social, que deixava a maior parte da população latino-americana à “margem da comunidade nacional” (CEPAL, 1963). Além disso, seus efeitos rebatiam diretamente na condição da massa assalariada urbana, que em condições de informalidade e subcontratação dada as condições de excedente estrutural de mão de obra que, em sua maioria, não acessavam aos direitos sociais. A perspectiva cepalina ia ao sentido de considerar que “não foi a mão de obra que se ajustou aos requerimentos de uma estrutura ocupacional em expansão, senão foi bem o contrário”. As demandas e aspirações de emprego nem sempre guardaram relação com as qualificações e com os recursos humanos, nem esses por sua vez com as possibilidades de estrutura ocupacional. O resultado mais imediato de tudo isso foi um agudo desequilíbrio na estrutura do emprego urbano (CEPAL, 1963, p. 64-65). Segundo a Cepal (1963, p. 48):

Somente onde mais de 30% da população habitava os conglomerados urbanos, parece ter alcançado certa significação da seguridade social, quer dizer só nesses casos poderia se falar de um conteúdo social da cidadania sancionado pela comunidade nacional. O fato de que as disposições legais em matéria de serviço social prescrevem atenção ampla só para os setores urbanos completa a informação no sentido de que a seguridade social tem se desenvolvido com relação ao crescimento das grandes cidades e para servir a essa população de maneira exclusiva.

A Cepal apontava que até 1961 os sistemas de seguridade social na América Latina “compreendiam fundamentalmente as pessoas que dependem da administração pública, a indústria e o comércio, quer dizer, os setores urbanos da população” (CEPAL, 1963, p. 46). No campo se configurava a ausência de qualquer tipo de seguridade social e estava longe de se constituir em um sistema integrado. Aníbal Pinto, economista chileno teve uma considerável contribuição à Cepal ao focar o problema da redistribuição de renda entre as economias latino-americanas e o financiamento das políticas sociais. Pinto (1973) criticava as concepções ideológicas defendidas na época, particularmente, pelos que se diziam preocupados com a desigualdade social, mas que defendiam os pressupostos de que os países subdesenvolvidos deveriam centrar-se na criação de riquezas e, portanto, não seria necessário preocupar-se demasiadamente com sua redistribuição de renda, porque isso no final das contas significaria “distribuir a miséria” (PINTO, 1973, p. 8). A análise estruturalista de Pinto (1973) consiste em considerar que por trás da estrutura de renda existe um vínculo geral entre o nível de desenvolvimento econômico e sua correspondente estrutura produtiva, que também corresponde a um padrão de distribuição de rendas. O autor (1973) traçou, em linhas gerais, comparações entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, trazendo alguns elementos relativos à estrutura da produção capitalista e suas respectivas diferenças e efeitos desiguais sobre a redistribuição de renda entre a população.

Levando em conta a característica estrutural das economias latino-americanas, com o predomínio de uma agricultura baseada no latifúndio, grande concentração industrial e financeira e, ainda uma desproporcional extensão do setor de serviços, é óbvio que a renda devido a essas circunstâncias terá uma tendência a se redistribuir mais desigualmente que nas economias mais desenvolvidas. Nessas últimas, a agricultura teve um peso menor e se organizou de maneira distinta ao dos países latino-americanos, onde os operários industriais representaram uma fração importante da população ativa e a organização dos grupos sociais refletia o alto grau de integração desses ao processo produtivo. Diferente dos países centrais, nas economias latino-americanos a distribuição de renda é muito mais desigual na agricultura que nas atividades industriais e uma das circunstâncias básicas que determinaram a distribuição de renda é a maior ou menor concentração de produtividade dos fatores capital e terra. Nas observações de Pinto (1973, p. 11) “a primeira e óbvia razão é que parte da renda gerada pelo processo

produtivo flui às mãos dos que possuem esses fatores, de maneira que enquanto menos pessoas os controle, mais concentrado estará o desfrute dessa parcela da renda”.

Mas, segundo Pinto (1973) para além de considerar os aspectos estruturais no que diz respeito à concentração da propriedade era necessário trazer outros aspectos no qual se gravitava ao redor da estrutura desses países. Um dos aspectos importantes é que na experiência dos países industrializados em matéria de distribuição de renda, destacou-se a importância quase que exclusiva que destinou ao manejo dos instrumentos fiscais. A tributação progressiva foi um aspecto importante por um lado, e as despesas sociais, por outro, têm sido os meios básicos para reduzir a participação dos setores ricos e aumentar a cota dos assalariados no total dos recursos disponíveis. “Ao redor desse instrumento se destaca a política sobre salários e empregos que provavelmente incide mais sobre a defesa da renda real e o usufruto dos lucros da produtividade que sobre a estrutura mesma da repartição da renda” (PINTO, 1973, p. 18).

Na perspectiva analítica de Pinto (1973) sobre a redistribuição de renda nos países centrais, dois aspectos deveriam ser considerados. Em primeiro lugar, é importante destacar que a política de redistribuição de renda nesses países, não necessariamente estava promovendo uma modificação da estrutura da propriedade, pelo menos não diretamente. O exemplo da Inglaterra é marcante, pois mesmo que o imposto sobre a herança fosse muito oneroso naquele país, tal política não parece ter revertido os efeitos notórios no plano da propriedade, o que demonstra é que a extensão da área de domínio do Estado (nacionalizações) é que foi o fator mais influente no tema da redistribuição de renda. Entretanto, por trás daquela orientação existia também o fator político que era decisivo, pois a concentração da propriedade privada naqueles países não tinha a mesma significação que em um país subdesenvolvido, não só porque sua cota de renda global seja maior, mas porque fundamentalmente o nível mais alto de renda média determinava que mesmo os que não dispuseram de títulos de propriedade sobre ativos produtivos tinham possibilidade de satisfazer suas necessidades básicas e ultrapassar os obstáculos que se impunham para a mobilidade social. Segundo Pinto (1973, p. 18-19) “tudo isso deve ser visto em conjunto com o maior acesso da massa aos canais políticos e sua influência na magnitude e composição das operações do Estado”.

O segundo aspecto é que a política de redistribuição de renda atua do lado da procura, de maneira que a estrutura da oferta tenderia a responder de acordo com a “mudança na composição da despesa nacional determinada pela transferência de rendas

de alguns grupos para outros” (PINTO, 1973, p. 19), dessa forma, a tributação e as despesas fiscais progressivas exercem um papel central no processo de redistribuição de renda já que significaram a restrição de certos consumos e no aumento de outros. Já na realidade periférica, esses dois aspectos destacados se apresentavam de forma bastante distinta.

O primeiro aspecto é a tendência à concentração da propriedade, associada a um nível muito baixo de renda da massa, que tem uma importância cardinal e, portanto, exigiria uma alteração profunda nessa estrutura para realmente alcançar “progressos apreciáveis num prazo razoável” (PINTO, 1973, p. 19), pois a realização de reformas estruturais, particularmente a reforma agrária era um pré-requisito não só para diminuir a concentração de renda excessiva, mas, sobretudo, uma cláusula pétreia para acelerar o desenvolvimento. Para o autor, outro aspecto que deveria ser destacado era de natureza mais estritamente econômica, que se refere ao problema que se estabelece em relação ao lado da procura, ou seja, no consumo da população desses países ao se estabelecer uma determinada política salarial e fiscal, que consiga transferir parte da renda da classe proprietária aos trabalhadores. Pinto (1973) traça um cenário em que se imaginava uma alteração no padrão de procura que tenderia a deslocar-se para a busca de alimentos e, portanto, baixaria a procura pelos bens duráveis. Assim, ao mencionar essa “possibilidade, tal obstáculo pode ser um sistema agrícola imune aos incentivos da procura, seja pelo lastro do latifúndio ou por fatores tecnológicos de carência de capital básico” (PINTO, 1973, p. 20).

Ao levantar esses aspectos Pinto (1973, p. 21) elaborou algumas orientações para uma política distributiva aos países latino-americanos. Para além da reforma agrária, recomendava-se “alguns expedientes de aplicação” que também eram utilizados nas economias industrializadas, por exemplo, “as disposições antimonopólios e a distribuição de títulos e ações entre os trabalhadores das empresas”. Outra recomendação era uma modalidade mais radical que a anterior, que se referia à estatização de unidades econômicas de grande dimensão ou importância destacada, ou seja, uma ampliação do domínio público. Para Pinto uma política de redistribuição de renda entre os países latino-americanos deveria ser parte substancial das decisões a respeito da capacidade produtiva e do progresso técnico, ou seja, do avanço da produtividade nos diversos setores e atividades que estariam diretamente ligadas à política econômica (PINTO, 1973, p. 22).

Porém, a agricultura de alimentos tem sido a área mais descuidada, tanto no que diz respeito à expansão de suas ofertas, quanto à penetração da tecnologia moderna. Além disso, no âmbito da substituição de importações, as técnicas mais avançadas se dirigiram em maior grau para a produção industrial que atendiam aos interesses dos grupos de maiores rendas, que perpetuou e até aprofundou a repartição desigual das rendas nacionais. Pinto alertou para que houvesse uma política redistributiva seria necessário realizar uma profunda retificação dessa realidade, que exigiria uma enorme intervenção estatal para a transformação requerida, que se confrontava diretamente com os interesses de classes em torno da apropriação dos recursos do Estado.

As propostas cepalinas clássicas em torno da redistribuição de renda não foram implantadas entre os países latino-americanos e, a partir dos anos 1960 essas teorias passaram a convergir com amplos setores da esquerda, mobilizados em torno de lutas por reformas estruturais, particularmente, a reforma agrária. Para conter esses movimentos projetados na América Latina, a partir de então começou a se configurar entre os países da região uma série de golpes militares levado a cabo por setores reacionários da burguesia agrária, industrial e financeira, amplamente apoiados pelos Estados Unidos da América e por setores da população.

Vale lembrar que esses anos foram decisivos para algumas economias regionais, pois implicava a passagem da industrialização de substituição de importações à nova etapa da industrialização pesada, que exigia uma rearticulação entre o Estado, o capital privado nacional e o capital estrangeiro. Esse processo veio acompanhado de uma substantiva politização e de debates em torno do processo de industrialização e inserção dos países dependentes no mercado mundial, conforme trazido acima. A configuração das ditaduras militares significou segundo Ianni (1978, p. 8) “uma reação contra as soluções revolucionárias ou reformistas, em andamento ou projetadas<sup>31</sup>”. Com a vigência das ditaduras entre os países latino-americanos, essa perspectiva da Cepal clássica foi isolada e alguns de seus intelectuais mais importantes foram para o exílio.

Fernandes (2010) ao analisar o posicionamento dos intelectuais liberais brasileiros em relação à ditadura registrou que durante o período “a militarização do poder encontrou um apoio cada vez mais amplo e forte por parte dos intelectuais”.

---

<sup>31</sup> Netto (2014, p. 77) em “Pequena História da ditadura brasileira (1964-85)” entende que (2014, p. 77) “as lutas então registradas não colocavam em xeque, imediatamente, a ordem capitalista”, por isso, os anos 1960 não se trataram de um contexto revolucionário como pensavam alguns marxistas, o que se colocava em xeque era a modalidade específica de desenvolvimento que o país havia tomado.

Entretanto, uma pequena minoria de intelectuais de tradição liberal se opôs à militarização do poder em nome de orientações de valor intelectuais abstratas. Dentre esses, uma pequena parte tinha uma autêntica orientação liberal-conservadora e suas estratégias de enfrentamento consistiam em desafiar o poder militar através de mecanismos institucionais, uma espécie “de auto-defesa em nome da liberdade intelectual clássica”. Segundo Fernandes “um grande contingente dessa minoria seguiu os *radicais*, a verdadeira *intelligentsia* (grifos do autor) da América Latina, ‘opponentes do sistema’ e, por esta razão, inimigos conscientes da ditadura militar e da florescente tirania de classe” (FERNANDES, 2010, p. 173). Como já aventado anteriormente, o debate sobre as políticas nacionais de desenvolvimento, bem como as críticas sobre os limites teóricos da perspectiva cepalina se desenrolaram ao longo do processo de ditaduras militares, que culminou em uma profícua disputa teórico-política entre liberais e marxistas, que será abordado no próximo item.

## **2.2-A teoria marxista da dependência e a crítica marxista à Cepal Clássica.**

No Brasil, o pensamento estruturalista latino-americano teve considerável influência teórica e política entre os intelectuais, se considerada as particularidades que esse debate assumiu na sociedade brasileira. O ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros – criado por decreto do presidente Café Filho (1955) é uma expressão dessa influência. Em torno do ISEB gravitaram intelectuais com tendências extremamente heterogêneas do pensamento social brasileiro, dentre os quais, destacaram-se alguns, como Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier e outros mais críticos como Ignácio Rangel e Néelson Werneck Sodré, como também o sociólogo Hélio Jaguaribe e Celso Furtado, que teve participações esporádicas no Instituto. Entretanto, o objetivo não é abordar o ISEB, sobre sua história e a participação desses intelectuais há importantes estudos realizados<sup>32</sup>.

O objetivo é trazer o debate que se realizou entre o pensamento da esquerda marxista, particularmente, a teoria marxista da dependência que teve como principal intelectual Ruy Mauro Marini e trazer, ainda que breve, as contribuições de intelectuais

---

<sup>32</sup> Sobre o ISEB destaca-se o livro de Néelson Werneck Sodré intitulado “A verdade sobre o ISEB” e o fecundo estudo de Caio Navarro Toledo “ISEB: fábrica de ideologias”.

marxistas como Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes. Esses intelectuais apontaram os limites teóricos do pensamento estruturalista cepalino e trouxeram uma inestimável contribuição teórica e política sobre o desenvolvimento latino-americano, particularmente, brasileiro.

Stédile e Traspadini (2011, p. 27) ao se referirem à teoria marxista da dependência evidenciam que foi nos anos 1960, em meio às ditaduras implantadas nos principais países da América Latina que essa perspectiva ganhou maior ênfase. Nesse cenário passa-se a retomar o debate sobre as características da dependência latino-americana e se realiza uma crítica profunda dos principais limites e avanços da escola cepalina latino-americana (STÉDILE e TRASPADINI, 2011, p. 28). Nesse debate se confrontaram duas perspectivas teóricas distintas: “por um lado, o marxismo na América Latina, evocado pela luta protagonizada pelos trabalhadores do continente a partir de um novo enfoque sobre o desenvolvimento”; por outro os defensores do capitalismo e críticos ao marxismo e também à teoria de desenvolvimento cepalina, que sustentavam a necessidade de uma integração dos países ao mercado mundial, conforme abordado anteriormente.

Como já aventado anteriormente, a teoria da dependência de tradição cepalina, no início dos anos 1960, forneceu novo fôlego para interpretar as sociedades latino-americanas após a implantação da industrialização substitutiva das importações. Essa tradição histórico-estruturalista apresentava algumas inovações, no que tange à defesa das reformas estruturais, pois se observava na realidade latino-americana um fosso de desigualdades entre as classes sociais, contudo, tais elaborações não deixaram de acentuar os “avanços significativos” do capitalismo no sistema produtivo da periferia.

Em torno do debate trazido por Celso Furtado acerca do subdesenvolvimento Gunder Frank critica a teoria do subdesenvolvimento de tradição cepalina ao considerar que o subdesenvolvimento não pode ser compreendido como uma etapa do modo de produção capitalista, típica de sociedades em que se perpetuam formas econômicas não capitalistas. Pois, as elaborações dualistas acerca do subdesenvolvimento levariam a pensar que com a chegada da modernização desses setores se atingiria, automaticamente o desenvolvimento, rompendo com o atraso.

A partir dessas discussões surgiram as principais polêmicas trazidas por Gunder-Frank. Em “O desenvolvimento do subdesenvolvimento”, a ideia principal trazida pelo autor é a de que o desenvolvimento também desenvolve o subdesenvolvimento,

portanto, o subdesenvolvimento não é uma etapa pela qual os países devem passar e sim uma condição própria criada pela expansão do capitalismo mundial. Nesse sentido, elabora, a partir da perspectiva marxista, duas críticas fundamentais ao pensamento desenvolvimentista da Cepal. A primeira está relacionada à ideia de desenvolvimento como um processo contínuo. A segunda se relaciona à crítica da dualidade. Para Gunder Frank o subdesenvolvimento não é o resultado da convivência de instituições arcaicas e modernas, ou ainda, está relacionado à “falta de capital nas regiões que tem se mantido isoladas da torrente da história mundial” (GUNDER-FRANK, 1966, p. 109). “Pelo contrário, o subdesenvolvimento tem sido gerado pelo mesmo processo histórico que gera também o desenvolvimento econômico: o desenvolvimento do próprio capitalismo” (GUNDER-FRANK, 1966, p. 109).

Gunder-Frank inaugura o que poderia dizer uma perspectiva dialética e materialista sobre o subdesenvolvimento. A princípio a polêmica girou em torno do fato de que a condição de colônia seria ou não determinante para o subdesenvolvimento de um país. Gunder Frank problematiza a afirmação, presente na época, de que a condição de colônia seria determinante para o subdesenvolvimento de um país. Segundo o autor tal afirmação não explicava o fato dos Estados Unidos terem sido colônia e se tornarem, a partir do pós-segunda guerra mundial, a grande nação imperialista. Os argumentos de Gunder Frank vão ao sentido de levar em consideração que os Estados Unidos não se caracterizaram como Colônia de exploração, mas, enquanto colônia de povoamento e isto é uma diferença significativa, pois este país nunca chegou a ser subdesenvolvido.

Marini (2011) a partir das reflexões de Gunder-Frank trouxe uma decisiva contribuição a esse debate ao considerar que a situação colonial não é a mesma que a situação de dependência. Para Marini, “a dificuldade da análise teórica está precisamente em captar essa originalidade e, sobretudo, em discernir o momento em que a originalidade implica mudança de qualidade” (MARINI, 2011, p. 135). Nesse sentido, há uma diferença fundamental entre a condição de exploração da colônia, da condição de dependência desses países. Ruy Mauro Marini foi um dos principais críticos ao pensamento cepalino da década de 1960, de fato que ao abordar o pensamento da Cepal naquela época é necessário recorrer ao posicionamento teórico crítico desse autor.

A *dialética da dependência* (1973) escrita por Marini foi um dos textos mais influentes da teoria marxista da dependência na América Latina, pois trouxe elementos centrais que reposicionaram o debate sobre o desenvolvimento, como também, o colocou

em outro patamar de análise. Nesse texto Marini faz uma crítica às interpretações trazidas pelo PCB (Partido Comunista Brasileiro) nos anos 1950-60 que defendia a ideia de um possível consenso entre a classe trabalhadora e a burguesia nacional, como estratégia de enfrentamento ao imperialismo. Sua crítica se dirigia ao método de análise utilizado para compreender o processo de desenvolvimento dos países latino-americanos e colocava a perspectiva trazida pelos intelectuais marxistas ligados à III Internacional como dogmática e não ortodoxa. Nas primeiras páginas da dialética da dependência Marini desfere uma crítica profunda às análises marxistas sobre a dependência latino-americana até então em voga. Segundo ele, os pesquisadores marxistas incorriam em dois tipos de desvios:

[...] a substituição do fato concreto pelo conceito abstrato, ou a adulteração do conceito em nome de uma realidade rebelde para aceitá-lo em sua formulação pura. No primeiro caso, o resultado tem sido os estudos marxistas chamados de ortodoxos, nos quais a dinâmica dos processos estudados se volta para uma formalização que é incapaz de reconstruí-la no âmbito da exposição, e nos que a relação entre o concreto e o abstrato se rompe para dar lugar a descrições empíricas que correm paralelamente ao discurso teórico, sem fundir-se com ele; isso tem ocorrido, sobretudo, no campo da história econômica. O segundo tipo de desvio tem sido mais frequente no campo da sociologia, no qual, frente à dificuldade de adequar a uma realidade categorias que não foram desenhadas especificamente para ela, o estudiosos de formação marxista recorrem simultaneamente a outros enfoques metodológicos e teóricos; a consequência necessária desse procedimento é o ecletismo, a falta de rigor conceitual e metodológica e um pretense enriquecimento do marxismo, que é na realidade sua negação (MARINI, 2011, 131-2).

Na análise de Stédile e Traspadini (2011) Marini considerava que o maior desvio do pensamento marxista foi exatamente o dogmatismo, por isso enfatizava “a diferença entre ser ortodoxo e ser dogmático” e centrava-se “na exigência e no rigor do método para uma fundamentação sobre os fenômenos a serem estudados” (STÉDILE E TRASPADINI, 2011, p. 30). Para Marini esses problemas de análise decorriam de uma dificuldade real que se colocava para os marxistas frente às peculiaridades apresentadas pelas economias latino-americanas, que fugiam aos parâmetros do modo de produção capitalista puro – assim as economias latino-americanas – ora eram apresentadas como insuficientes ou outras vezes, como deformações. Por isso, o autor ressaltava a equivocada utilização e “recorrência da noção de ‘pré-capitalismo’ nos estudos sobre a América Latina”. Sobre a utilização do termo “pré-capitalismo” recorrente nas

interpretações sobre as economias latino-americanas Marini (2011) traz a seguinte reflexão:

O que deveria ser dito é que, ainda quando se trate realmente de um desenvolvimento insuficiente das relações capitalistas, essa noção se refere a aspectos de uma realidade que, por sua estrutura global e seu funcionamento, não poderá se desenvolver jamais da mesma forma como se desenvolvem as economias capitalistas chamadas de avançadas. É por isso que, mais do que um pré-capitalismo, o que se tem é um capitalismo *sui generis*, que só adquire sentido se o contemplamos na perspectiva do sistema em seu conjunto, tanto em nível nacional, quanto, e principalmente, em nível internacional (MARINI, 2011, p. 132).

Para Marini essa crítica não é válida somente quando se refere “ao moderno capitalismo industrial latino-americano, tal como se tem constituído nas duas últimas décadas”, mas, sobretudo, a crítica à noção de ‘pré-capitalismo’ “é válida também para o período imediatamente precedente e ainda para a etapa da economia exportadora” (MARINI, 2011, p. 132). A noção de ‘pré-capitalismo’ veiculada pela Cepal clássica era utilizada para qualificar o capitalismo periférico como insuficiente, em que prevalecia a concepção de “distorção”, que segundo Marini (2011) é uma visão equivocada da realidade.

O autor ressaltava que em termos histórico-estruturais a integração dos países latino-americanos ao mercado mundial se deu a partir dos interesses dos países centrais. A princípio, as atividades político-econômicas nesses países se concentravam no papel de colônias produtoras de matérias-primas e gêneros exóticos para abastecer a produção industrial europeia e, posteriormente como mercado consumidor. O colonialismo resultou, em primeiro lugar, na absorção dos recursos locais disponíveis para a acumulação originária interna de capital nos países centrais, por meio de um “escoamento” qualitativamente acrescido ao capital estrangeiro. Portanto, a base para se entender o desenvolvimento do capitalismo periférico em relação aos países centrais está na superexploração dos trabalhadores. O efeito da troca desigual constitui em “exacerbar esse afã por lucro e aguçar os métodos de extração de trabalho excedente” (MARINI, 2011, p. 149).

As economias latino-americanas possuem um papel fundamental no aumento de mais valor relativo nos países de industrialização avançada e, portanto, antes de analisar as condições internas de produção que permitirão à América Latina cumprir essa

função, é necessário pontuar que não é só em nível de sua própria economia que a dependência latino-americana se revela contraditória, “mas também é contraditória sua participação no progresso do modo de produção capitalista dos países industriais” (MARINI, 2011, p. 141). A posição de produtor de matérias-primas necessárias para abastecer os parques produtivos dos países centrais é uma característica fundamental para vislumbrar os interesses do capital estrangeiro em manter relações de superexploração do trabalho nos países latino-americanos. Essa posição tem um rebatimento considerável nos processos de intervenção do capital internacional na América Latina, como forma de barrar as lutas por direitos sociais e regulamentação do trabalho, portanto, é um traço indelével da dependência.

A principal crítica de Marini se dirige à teoria da deterioração dos termos de troca da Cepal. Segundo Marini ainda que seja evidente a existência da troca desigual das mercadorias no mercado mundial, as análises cepalinas são simplistas e superficiais, pois não avançam em relação à lei da oferta e da procura que se manifesta em nível internacional. Apesar de existir relações mercantis desleais no mercado mundial como manipulações de preços, favorecimentos diplomáticos e pressões militares por parte dos países industriais, não é essa relação que *determina* a inserção dependente dos países latino-americanos.

Ao reivindicar relações comerciais equitativas no mercado mundial, os desenvolvimentistas mistificam a realidade, pois é preciso desvendar o que essa inserção dependente implica e “encarar o fato de que, no marco dessa troca, a apropriação de valor realizado encobre a apropriação de mais valor que é gerado mediante a exploração da força de trabalho no interior de cada nação” (MARINI, 2011, p. 147). Marini (2011) problematiza que o que as estatísticas sobre os termos de troca (elaborada pelas agências multilaterais, no qual se inclui a Cepal) não revelam é que grande parte da massa de valor que os países imperialistas mostram como os lucros produzidos pelas grandes empresas de matérias-primas são, na verdade, valores que não são criados pelos trabalhadores metropolitanos, mas, sobretudo, por produtores das semicolônias (MARINI, 2011, p. 147). O autor tece uma profunda crítica ao aspecto do aumento da produtividade do trabalho defendida pela tradição cepalina clássica:

Por conta de uma maior produtividade do trabalho, uma nação pode apresentar preços de produção inferiores a seus concorrentes, sem por

isso baixar significativamente os preços de mercado que as condições de produção deste contribuem para fixar. Isso se expressa, para a nação favorecida, em um lucro extraordinário, similar ao que constatamos ao examinar de que maneira os capitais individuais se apropriam do fruto da produtividade do trabalho (MARINI, 2011, p. 145).

Marini chamava atenção para elementos econômicos e extra-econômicos baseados, sobretudo, em uma superexploração do trabalho nos países subdesenvolvidos, para compensar as perdas dos preços das matérias-primas no mercado internacional. Para o autor, mesmo que essas relações, no plano quase que metafísico, como supunha a Cepal, de estabelecer equidade de trocas entre as nações fosse possível, o que na realidade não é, iria apenas proporcionar um maior lucro aos exportadores, sem que isso implicasse diretamente em uma *menor* exploração da força de trabalho, já que o capitalista individual sempre buscará um lucro extraordinário. A superexploração se caracteriza por um preço da força de trabalho que se situa abaixo de seu valor e se dá através de três elementos identificados – “a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho excedente necessário para o trabalhador recompor sua força de trabalho” (MARINI, 2011, p. 149). Se a classe trabalhadora dos países centrais é explorada, concomitantemente, a classe trabalhadora dos países periféricos é superexplorada, como forma desses países compensarem as perdas em relação aos parques industriais e tecnológicos dos países centrais e inserirem suas mercadorias a preços competitivos no mercado mundial.

A interpretação de Marini sobre a dependência é extremamente original e essa originalidade tem implicações políticas importantes para a luta da classe trabalhadora nos países dependentes, ao afirmar que o pilar dessa dependência é a *superexploração* do trabalho. É em torno da categoria *superexploração*, que Marini explica que o subdesenvolvimento é também uma face do processo de desenvolvimento capitalista realizado no centro, assim, não se trata de dois elementos antagônicos, mas de uma realidade contraditória e dialética, em que o desenvolvimento se realiza por meio do subdesenvolvimento. Além de garantir um mercado de matérias-primas industriais que cresce em função do mesmo desenvolvimento industrial, “a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa” (MARINI, 2011, p. 138), em outras palavras, a acumulação nos países centrais passa a

depender do aumento da produtividade do trabalho e não simplesmente da superexploração do trabalhador.

Não só o excedente de lucros produzidos nos países periféricos é transferido para as economias centrais, através das importações de bens para o consumo, mas também, os ganhos obtidos pelo barateamento de matérias-primas à custa de maior exploração do trabalhador. Em outros termos, é também a transferência de mais-valor extraídos a partir da superexploração do trabalho e transferidos aos países centrais que, de certa forma, possibilitou certa estabilidade aos países imperialistas, bem como, alguns ganhos produtivos e sociais à classe trabalhadora dos países centrais. Nessa acepção, “as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” e a “sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvidas” (MARINI, 2011, p. 135).

Dessa forma, Marini não faz nenhuma concessão teórica à ideia de reforma ou aliança com as burguesias nacionais, deixando evidente que somente pela via revolucionária é possível romper com a dependência dos países subdesenvolvidos. Na dialética da dependência, o autor expõe uma afirmação extremamente atual: “desde os projetos de integração econômica regional e sub-regional até o desenho de políticas agressivas de competição internacional, assiste-se em toda a América Latina à ressurreição do modelo da velha economia exportadora” (MARINI, 2011).

Outro teórico importante de tradição marxista que passou a tecer profundas críticas ao pensamento cepalino foi Florestan Fernandes. Ao longo de sua trajetória intelectual até a ditadura militar contribuiu com o debate latino-americano e segundo Oliveira (2003, p. 476-77) teve influências da tradição teórica cepalina, particularmente, das primeiras fundações teóricas de Celso Furtado<sup>33</sup>. Existem poucos estudos a respeito das controvérsias que Florestan Fernandes travou com o desenvolvimentismo, mas é possível delinear preliminarmente que o debate sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, como já aventado anteriormente, dominou o cenário dos anos 1950/60 e Florestan esteve inserido nesse debate com um posicionamento crítico<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup>Sobre essa controvérsia ver o artigo: “Diálogo na nova tradição: Celso Furtado e Florestan Fernandes” escrito por Francisco de Oliveira.

<sup>34</sup> Ver também trabalho escrito por Rodrigo Castelo intitulado “Subdesenvolvimento, capitalismo dependente e revolução: Florestan Fernandes e a crítica da economia política desenvolvimentista”.

No contexto das ditaduras militares o intelectual aprofunda seus estudos e análises sobre a realidade brasileira e latino-americana e traz contribuições inestimáveis ao marxismo. N'A *Revolução Burguesa no Brasil* reconhece que a dependência e o subdesenvolvimento é precisamente uma característica da própria expansão do capitalismo e não foram somente impostos de fora para dentro, mas, sobretudo, se configuraram como parte de estratégias, que repetidas vezes e sob várias circunstâncias são assimiladas internamente, que através da direção política das classes dominantes redimensionam o desenvolvimento capitalista de acordo com seus interesses de classe e, assim, realizam um capitalismo dependente não somente como uma realidade econômica, mas, também humana (FERNANDES, 1976, p. 223).

Para Florestan desde então, o desafio permanente quando se trata das interpretações histórico-estruturais do Brasil, tem sido a necessidade de se estabelecer uma composição entre dois elementos de análises: a dependência externa como marca indelével entre os países latino-americanos, desde a experiência colonial, que historicamente se reatualiza em cada novo processo de modernização; as que se concentram em explicar as relações internas abordando as formas e os padrões em que se modificaram as estruturas econômicas, sociais e políticas do país.

A polêmica que Florestan trazia girava em torno de um intenso debate sobre a democracia burguesa. Nesse debate havia interpretações que veiculavam a ideia de que uma revolução burguesa só poderia existir nos países que tiveram uma transição tipicamente “clássica”, “nas quais houvesse o máximo de fluidez e de liquidez nas relações recíprocas da transformação capitalista com a dominação burguesa” (FERNANDES, 1976, p. 17). Rejeitando essa ideia Florestan mostra como a oligarquia agrária, ao mesmo tempo em que resiste também adere às transformações capitalistas, de forma que consegue modernizar o país preservando traços culturais autoritários, que nada se assemelham com os valores democráticos ou republicanos das sociedades de transição clássica. Segundo Fernandes (1976, p. 17):

[...] seria ilógico negar a existência do “burguês” ou da “burguesia” no Brasil. Poder-se-ia dizer, no máximo, que se trata de entidades que aqui aparecem tardiamente, segundo um curso marcadamente distinto do que foi seguido na evolução da Europa, mas dentro de tendências que prefiguram funções e destinos sociais análogos tanto para o tipo de personalidade quanto para o tipo de formação social. [...] Na

verdade, assim como não tivemos um “feudalismo”, também não tivemos o “burgo” característico do mundo medieval.

Florestan contrapõe a ideia de que existiu feudalismo no Brasil e faz uma crítica às interpretações que pressupõem a concepção europocêntrica que é válida para os casos clássicos de revolução burguesa “como o único modelo básico democrático burguês de transformação capitalista”, pois na verdade essas interpretações eram baseadas em modelos pré-concebidos e quando menos, tratava-se de uma posição unilateral. Para Florestan (1976, p. 292) a revolução burguesa “combina transformação capitalista e dominação burguesa” e essa combinação se estabelece em condições econômicas, sociais e políticas particulares, que não pode se repetir da mesma forma em todas as formações sociais, portanto, não pode ser entendida como um modelo “de desenvolvimento automático dos pré-requisitos do referido modelo democrático-burguês” (FERNANDES, 1976, p. 292). Nas condições específicas da particularidade brasileira houve uma “forte dissociação pragmática entre o desenvolvimento capitalista e democracia”, ao invés de utilizar o termo democracia burguesa, Florestan prefere o termo autocracia burguesa. Nesses termos, para o autor “essa autocracia considera que tudo o que é bom para o desenvolvimento capitalista não deve concretamente alterar valores e comportamentos concretos que mantiveram seu poder” (FERNANDES, 1976, p. 292).

Ao se referir à transição histórica e estrutural dos países dependentes ao padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista, Florestan observa que nas condições de dependência é necessário realizar alterações profundas nos mecanismos de mercado, na organização do mercado financeiro e de capitais, nas dimensões da produção industrial, que devem privilegiar as economias industriais de escala e exportação e, que necessariamente, requisita um apoio decisivo interno para tal realização, “fundado na base de poder real das classes possuidoras, dos estratos empresariais mais influentes e do Estado” (FERNANDES, 1976, p. 258).

Entretanto, os termos em que se processa essa transição requerem uma decisão interna, que não possui somente base econômica, mas uma complexa motivação social, psíquica e cultural. A transição envolveu basicamente duas ilusões principais trazidas pela ideia de desenvolvimento na periferia, cujos componentes estão na tradição cepalina: a primeira é de que essa transição tornaria possível resolver “os problemas

econômicos, sociais e políticos herdados do período neocolonial ou que surgiram e se agravaram graças ao impasse criado pelo capitalismo competitivo dependente e pelo subdesenvolvimento”; a segunda é que essa transição, tanto da iniciativa privada quanto do Estado seria capaz de remover “as desvantagens do desenvolvimento capitalista dependente” com vistas a barrar a influência estrangeira (FERNANDES, 1976, p. 259).

Como a transição, obviamente mobiliza interesses de classe e diante do impasse trazido pelo capitalismo dependente e subdesenvolvido, as classes possuidoras percebem o “destino do capitalismo” no Brasil, a saída tentada foi “manter as demais condições e introduzir alterações no controle político da ordem, que permitissem dar viabilidade à saída escolhida” (FERNANDES, 1976, p. 259). Para Florestan, mantida essa articulação, “o novo padrão de desenvolvimento capitalista gerará novas formas de dependência e subdesenvolvimento em relação às economias centrais, portanto, a dependência e o subdesenvolvimento não é algo transitório, mas permanente” (FERNANDES, 1976, p. 259-60):

O significado histórico-sociológico dessa transição é evidente. A burguesia brasileira não conseguiu levar a cabo a revolução industrial nas condições com que se defrontava (com dificuldades inerentes não só a uma economia competitiva dependente e subdesenvolvida, mas às pressões desencadeadas, a partir de dentro e a partir de fora, pelas grandes corporações e por economias centrais que operavam em outra escala – a do capitalismo monopolista e da forma correspondente de dominação imperialista). Assim, a burguesia brasileira perdeu sua “oportunidade histórica” porque, em última instância, estava fora de seu alcance neutralizar os ritmos desiguais de desenvolvimento do capitalismo: a periferia, como um todo, atrasou-se em relação às economias centrais, que a engolfaram em sua própria transformação.

O autor deixa evidente que existiam alternativas com vistas a organizar a política econômica, o Estado e a sociedade civil tanto dentro do capitalismo, quanto fora dele. Contudo, essas políticas econômicas e sociais nunca foram levadas a sério pela burguesia brasileira, pelo contrário, quando elas se colocavam como alternativas sofreram forte oposição tanto por parte do Estado, quanto da iniciativa privada nacional e estrangeira. O Estado brasileiro assumiu uma importância significativa para garantir a estrutura e o dinamismo da economia, mas não se configurou como um contraponto às posições privadas externas e internas, que segundo Florestan se colocava como uma

“orientação ultraconservadora e ‘puramente racional’ (isto é, extranacionalista)” (FERNANDES, 1976, p. 261).

Historicamente o Estado absorveu tanto em seus níveis organizatórios, quanto tecnológico e político a lógica do “modelo da grande corporação capitalista” e se configurou como a “espinha dorsal da adaptação do espaço econômico e político interno aos requisitos estruturais e dinâmicos do capitalismo monopolista” (FERNANDES, 1976, p. 261). Ele se tornou a base do fortalecimento da iniciativa privada nacional e estrangeira, portanto, não foi capaz de atuar “como esteio de uma maior ou menor identificação do capitalismo com alvos coletivos e nacionalistas” (FERNANDES, 1976, p. 261):

[...] já sob o Estado Novo e nas lutas contra o último Governo de Vargas, via o “capitalismo de Estado” como instrumental ou funcional apenas para os interesses privados (nacionais e estrangeiros). Ao lograr o controle completo da máquina estatal, colocaram-na a serviço da revolução econômica requerida pela “captação da poupança externa” e pela “internacionalização” da economia brasileira, sob o capitalismo monopolista. Essa experiência histórica comprova que o Estado não tem nem pode ter, em si e por si mesmo, um poder real e uma vocação inflexível para o nacionalismo econômico puro. Ele reflete, historicamente, tanto no plano econômico quanto no plano militar e político, os interesses sociais e as orientações econômicas ou políticas das classes que o constituem e o controlam. O Estado nacional brasileiro sucumbiu aos interesses de classe que ele representa.

Na condição periférica, Florestan se atém aos requisitos políticos do desenvolvimento econômico sob o capitalismo dependente que exige um alto grau de estabilidade política e uma extrema concentração de poder estatal, operando “nos momentos críticos de transição uma dissociação acentuada entre desenvolvimento econômico e político” (FERNANDES, 1976, p. 267-268). A restauração da dominação burguesa mobiliza de um lado, a racionalidade e a modernização do desenvolvimento econômico; de outro serve de “pião a medidas políticas, militares e policiais, contrarrevolucionárias, que atrelaram o Estado nacional não à clássica democracia burguesa, mas a uma versão tecnocrática da democracia restrita” (FERNANDES, 1976, p. 268).

Nesse sentido, Florestan observa (1976, p. 262) que tal como o Brasil, no México e outros países latino-americanos a dominação burguesa refletiu muito mais a

situação das classes possuidoras do que “uma presumível ânsia por democratização, de modernização ou de nacionalismo econômico de algum setor burguês mais avançado”. O que se reproduziu em grande parte da América Latina foi o “espírito mandonista oligárquico” e não as outras dimensões potenciais da mentalidade burguesa. Como “os setores urbano-comerciais e urbano-industriais não foram levados a tomar uma posição antioligárquica irreduzível, o que exigiria que a dupla articulação se diluísse automaticamente através do próprio desenvolvimento capitalista”, o que ocorreu foi que “superada a transição neocolonial esses setores converteram em um ramo poderoso dessas burguesias” e os processos de crises no decorrer da história terminariam na antecâmara da história, por assim dizer no salão de visitas das “burguesias nacionais” (FERNANDES, 1976, p. 262-263).

O que é essencial na obra a Revolução Burguesa no Brasil é compreender “a irrupção do capitalismo monopolista com sua estrutura íntima: um desenvolvimento capitalista provocado na periferia pelas economias centrais e, portanto, extensa e profundamente induzido, graduado e controlado de fora” (FERNANDES, 1976, 268). No caso das economias centrais que passaram por uma transição de configurações clássicas, a irrupção do capitalismo monopolista não tem as mesmas implicações econômicas que possuem nas economias dependentes. As economias capitalistas centrais tiveram processos de transição distintos, pois experimentaram amplos e internos procedimentos de acumulação de capital, com uma base interna de invenção tecnológica que convergiram com uma sociedade salarial e um mercado de consumo, com níveis culturais de participação social, educação com elevação dos padrões de vida e a democratização do poder (FERNANDES, 1976, p. 268).

Na periferia a irradiação do capitalismo monopolista não rompe “as estruturas econômicas arcaicas ou simplesmente obsoletas” (FERNANDES, 1976, p. 268-269), ao contrário ele as conserva, dimensiona e recicla o “que deveria ser preservado e forjando suas próprias estruturas econômicas ou extra-econômicas”, assim, em contraposição à perspectiva cepalina que se baseou na dualidade entre o moderno e o arcaico para explicar o atraso das economias latino-americanas, que pressupunha a modernização capitalista como forma de romper com as estruturas arcaicas do “pré-capitalismo”, Fernandes acertadamente observa que esse é o modo de ser da expansão do capitalismo monopolista nas estruturas dependentes e subdesenvolvidas, ou seja, o moderno e o arcaico se constituem em uma unidade dialética na base interna dessas economias. A ilusão é que

vindo de fora, trazido como expressão de *supermoderno* ou *atual* (grifos do autor) em contraposição ao que existia antes, “como o ‘moderno’, o ‘antigo’ e o ‘arcaico’, esses últimos pudessem ser destruídos, mas a realidade é que, com frequência, estes precisam ser conservados” (FERNANDES, 1976, p. 269). O autor alerta que essa é a realidade e traçar paralelos virtuais entre as economias periféricas e centrais é querer ir longe demais.

Caio Prado Júnior trouxe inéditas e inestimáveis contribuições para pensar a formação econômica e social do Brasil, como também das economias dependentes, tais elaborações partiam de fortes críticas às noções puramente abstratas da ideia de desenvolvimento. Em *Esbôço dos Fundamentos da Teoria Econômica* de 1961, Prado Jr. abordou o papel das inversões no desenvolvimento dos países periféricos e mostrou que as inversões nos países de economia dependente não produzem o desenvolvimento, porque não possibilitam a diversificação da produção e investimentos em capitais que possam propiciar maior internalização dos frutos do “progresso” técnico. O padrão de desenvolvimento do capitalismo monopolista impõe obstáculos às inversões nos países subdesenvolvidos, pois inviabiliza uma maior internalização do progresso técnico produzido nos países centrais. E escreve: “diferentemente das inversões realizadas à época do capitalismo concorrencial, como foi o caso dos Estados Unidos, as inversões sob a trustificação causam desequilíbrios nos balanços das contas externas da economia desses países” não lhes permitindo, muitas vezes, “saldar seus débitos internacionais” (PRADO JR.1961). Nessas condições, segundo Prado Jr. (1961, p. 200):

[...] as inversões estrangeiras do tipo que analisamos constituem muito menos um fator de progresso real -, o progresso aparente que proporcionam não vai geralmente além da superfície e exterioridade – que de perturbações destruidoras, a prazo mais ou menos breve, dos eventuais e momentâneos benefícios produzidos. Elas não representam, portanto um estímulo ao desenvolvimento capaz de lhes alargar permanentemente as perspectivas. Temos assim que as circunstâncias econômicas de nossos dias se distinguem profundamente das da fase de expansão do capitalismo no qual se deu a formação e o desenvolvimento dos centros capitalistas contemporâneos.

Para Prado Jr. entre os países periféricos não é mais possível realizar uma expansão capitalista semelhante ao dos países centrais. Mesmo que os países latino-

americanos se caracterizem pelo baixo nível tecnológico que vislumbram perspectivas de desenvolvimento, o afluxo de capitais estrangeiros não lhes permitem apreciáveis inversões, pois essas se dão no sentido de somente “contribuírem ponderavelmente para o equilíbrio econômico interno dos grandes centros industriais do sistema” (PRADO JR, 1961, p. 200-201). Devido às contingências próprias do capitalismo monopolista, os países chamados subdesenvolvidos mantêm uma “situação subordinada e dependente que se caracteriza, sobretudo, e em primeiro lugar pela atribuição economicamente subsidiária que lhes cabe de fornecerem produtos primários aos países centrais do sistema capitalista” (PRADO JR, 1961, p. 190). Assim, a economia dos países subdesenvolvidos “não se estruturam em bases próprias e nacionais, e sim em função de objetivos estranhos que são os dos países dominantes do sistema” (PRADO JR, 1961, p. 190).

Em Prado Jr. é evidente que o que caracteriza os países subdesenvolvidos não é principalmente seu baixo nível de desenvolvimento tecnológico e progresso econômico, ou seja, sua insuficiência dinâmica, conforme pressupõe as ideologias desenvolvimentistas, mas, sobretudo, “o papel dos países subdesenvolvidos como eventual área de expansão capitalista e de inversões destinadas a assegurar o equilíbrio econômico do sistema” (PRADO JR, 1961, p. 190). A ideia de insuficiência dinâmica ou de baixo desenvolvimento para caracterizar os países subdesenvolvidos é extremamente abstrata, pois parte da noção de que essas economias simplesmente se configurassem no “vácuo ou semivácuo” do sistema capitalista, como se fosse possível ampliar as inversões estrangeiras mediante a “diferença quantitativa de progresso econômico que os separa dos países desenvolvidos” (PRADO JR, 1961, p. 190).

Embora, os baixos índices de progresso econômico e de renda nacional sejam traços do subdesenvolvimento, este “implica mais que essa simples insuficiência de progresso” e “envolve, sobretudo, a posição periférica e complementar que certos países ocupam no sistema do capitalismo” (PRADO JR, 1961, p. 190-91). Levando em consideração essa característica central dos países dependentes é que se pode analisar a maneira como essas economias reagem “em face das inversões exteriores nela realizadas ou a serem realizadas, permitindo com isso determinar os limites que se impõe a tais inversões”. Prado Jr. pergunta qual é o limite da capacidade dos países subdesenvolvidos de proporcionarem essa remuneração?

Para o autor, a resposta só deverá ser encontrada a partir da análise das relações estabelecidas entre a estrutura econômica dos países subdesenvolvidos com aquelas que estruturam o conjunto do sistema capitalista. Levando em consideração que a única possibilidade que as economias subdesenvolvidas têm para dispor de moeda internacional são as exportações, qualquer pagamento internacional sobre serviços de capitais estrangeiros aplicados deve ser feita mediante saldos de balanços comerciais, ou seja, deve aumentar continuamente sua capacidade para exportar. Se o comércio externo desses países é essencialmente por produtos primários e da importação de manufaturas, logo “o volume dos saldos comerciais variarão em função direta daquelas exportações de produtos primários e inversão da importação de manufaturas que representam” (PRADO JR, 1961, p. 191).

Esse pagamento recebido pelas exportações de bens se destina não somente as necessidades de consumo, mas também ao progresso técnico, que na realidade periférica, sem as importações seria impossível. Essa dinâmica é causadora de desequilíbrios, às vezes, incontornáveis, pois se os saldos comerciais são necessários para promover as inversões, esses saldos “serão tanto maiores, ou antes, poderão ser tanto maiores quanto mais reduzida for a contrapartida de importações que os países subdesenvolvidos recebem em troca de sua exportação; e menores portanto o consumo de manufaturas importadas e o progresso do aparelhamento tecnológico” (PRADO JR, 1961). Nas condições sócio-históricas dos países subdesenvolvidos, os próprios saldos e inversões tem um rebatimento inverso, tanto no padrão de vida da população quanto no seu desenvolvimento econômico.

Já em 1950, Prado Jr. se contrapõe às teses até então defendidas pelo PCB – Partido Comunista Brasileiro – que pressupunham a existência de um feudalismo no Brasil e que, portanto, alimentavam a ideia que a entrada da modernidade capitalista significaria um avanço em relação ao regime anterior de bases arcaicas e, portanto, a direção política supunha uma aliança entre os trabalhadores e a burguesia nacional, que se aproximavam à ideologia cepalina. Um dos representantes dessa tese do PCB era Néelson Werneck Sodré, que defendia a existência de um feudalismo no Brasil. Trazendo poucas evidências empíricas, Sodré justificava essa existência, a partir da concepção de sucessão de etapas para se chegar ao capitalismo. Segundo a visão etapista de Sodré, assim como na Europa, no Brasil se desenvolveu o escravismo, o feudalismo e o

capitalismo, embora em momentos distintos daquele, por isso, a cada etapa de desenvolvimento implicaria, sobretudo, um avanço em relação ao anterior.

Prado Jr. (1978) criticou veementemente essa interpretação etapista da história trazida por Sodré, que se tratava de uma interpretação marxista da época<sup>35</sup>. N'A *Revolução Brasileira*, Prado Jr. (1978) alerta que essas explicações sobre os processos de formação do Brasil são baseadas em esquemas teóricos preestabelecidos, que têm nos fatos históricos da Europa um modelo de pensamento universal, passíveis de serem reproduzidos no contexto sócio-histórico de qualquer outro país e destacava suas implicações políticas, tanto por ocultar as teorias revolucionárias, únicas capazes de interpretar os padrões que enquadraram a realidade brasileira, bem como apaziguar as lutas sociais.

Escreve Prado Jr.: “obcecados pela ideia de uma revolução democrático-burguesa e antifeudal, proposta *a priori*, passam ao largo precisamente daquelas situações político-sociais do campo brasileiro onde se abrigam suas contradições mais profundas e revolucionariamente mais fecundas” (PRADO JR, 1977, p. 53). Os teóricos da revolução democrático-burguesa e antifeudal pressupunham que tal como aconteceu na Europa, o impulso revolucionário se daria “na questão da posse da terra reivindicada por camponeses submetidos a jugo feudal ou semifeudal” (PRADO JR, 1977, p. 53). Tal conclusão apriorística obliterava por completo o que realmente se apresentava na realidade do campo brasileiro, particularmente escondia “a profundidade e extensão da luta reivindicatória da massa trabalhadora rural por melhores condições de trabalho e emprego” (PRADO JR. 1977, p. 53).

Para Prado Jr. era necessário desmistificar que ao contrário da Europa, no Brasil o sistema feudal, semifeudal ou mesmo “resquícios feudais” (tese defendida por Sodré) nunca existiram, portanto, essa nomenclatura, latifúndio feudal ou semifeudal é inaplicável para definir o Brasil, principalmente, no que diz respeito ao mundo rural. Para o autor, o sistema feudal se constituiu sobre uma economia rural explorada de forma parcelária da terra, ocupada por trabalhadores camponeses individualmente. Por sua vez, a tão mencionada “revolução brasileira” tem sua origem na grande propriedade de terra, na base da exploração agroexportadora e do trabalho escravo. Portanto, no

---

<sup>35</sup> As obras “A Revolução Brasileira” de Caio Prado Júnior e “Capitalismo e Revolução Burguesa no Brasil” de Néelson Werneck Sodré são contribuições inestimáveis ao debate travado na época entre esses dois intelectuais do PCB que disputaram a direção teórica e política do partido e das lutas sociais, suas páginas constituem em uma verdadeira interlocução crítica ao debate da formação social brasileira.

passado como nos dias atuais é a grande exploração da propriedade fundiária rural, no início, com base no trabalho escravo e, posteriormente pelo conjunto de trabalhadores “livres”, que fundamentalmente formam a economia brasileira (PRADO JR, 1977). Esse aspecto é particularmente importante, pois uma vez abolido o regime servil os escravos brasileiros constituíram a maioria esmagadora de trabalhadores que se transformaram em assalariados nos estabelecimentos rurais, cuja estrutura produtiva é a grande exploração agrária que não se modificou essencialmente.

Esses elementos da particularidade do capitalismo brasileiro comprova segundo Prado Jr. a falácia da hipótese de uma fase “feudal” ou “semifeudal” que estaria sendo superada pelo capitalismo, pois a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre já se deparava com o conjunto dos elementos estruturais componentes do capitalismo” (PRADO JR, 1977, p. 95-96). Segundo Prado Jr. (1977, p. 96):

Esse sistema não representa em última instância, mais que o termo final do processo de mercantilização dos bens e das relações econômicas, o que se completa precisamente quando esse processo atinge e engloba a força de trabalho transformada em simples mercadoria que se compra e se vende. É isso justamente que se verifica no Brasil com a abolição, pois os demais elementos estruturais da economia brasileira já eram de início de natureza essencialmente mercantil. Circunstância essa que a distingue da economia feudal cujas instituições econômicas, em conjunto e no fundamental (e não apenas a natureza jurídica das relações de trabalho) constituíam embaraços ao processo das relações mercantis de que dependia o estabelecimento do capitalismo.

Nesse processo de estabelecimento do trabalho “livre” no Brasil não foi abolido os traços escravistas, permanecendo o fato de que os trabalhadores ficaram à margem do regime legal de trabalho, entretanto, essas sobrevivências escravistas que são apontadas equivocadamente como “restos feudais” não se constituíram em um obstáculo para o desenvolvimento do capitalismo, senão lhes foram extremamente revigorantes por contribuírem “para a compressão da remuneração do trabalho, ampliando com isso a parte da mais-valia, e favorecendo, por conseguinte a acumulação capitalista”. Na concepção de Prado Jr. a dualidade entre moderno e arcaico não teria validade para explicar a transição da economia brasileira, pois é errado supor que as sobrevivências pré-capitalistas nas relações de trabalho “poderão ser eliminadas juntamente com algumas brutais formas de exploração do trabalho, pelo simples progresso e maior difusão das relações capitalistas de trabalho e produção” (PRADO JR, 1977, p. 97).

Esses três autores – apesar de tecerem análises distintas – chegaram a conclusões bastante análogas. Todos eles criticaram a existência de burguesias nacionais latino-americanas capazes de levar a cabo as reformas burguesas operadas nos países de capitalismo central, como também desmistificaram as implicações políticas que a teoria dualista cepalina trouxe para a América Latina, ou seja, a ilusão de que era possível eliminar as formas “pré-capitalistas” e arcaicas a partir de um intenso processo de industrialização e modernização dessas sociedades. Ilusão apropriada por grande parte dos governos desse período que deram sustentação teórica e política aos projetos “nacionais” de desenvolvimento.

## CAPÍTULO 3

### **A PROPOSTA “DESENVOLVIMENTISTA” NEOLIBERAL DO BANCO MUNDIAL PARA O SÉCULO XXI E A “SOFISTICAÇÃO” DA CONTRARREFORMA DO ESTADO.**

Foram delineados ao longo do capítulo anterior os traços gerais do debate sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento no pós-segunda guerra, trazendo os elementos teóricos centrais das propostas cepalina de tradição nacional-desenvolvimentista para a América Latina e o Caribe, bem como, a crítica marxista apontando os limites desse projeto. Nesse capítulo, o objetivo é abordar as transformações no capitalismo contemporâneo, sobretudo, a partir de finais dos anos 1960, momento em que ocorrem profundas transformações no capitalismo mundial, diante da crise estrutural do capital, da reestruturação produtiva e do avanço do neoliberalismo. O neoliberalismo passa a se constituir como única alternativa, que pressupõe a supremacia do desenvolvimento associado e interdependente, restrito a promover um ambiente saudável aos negócios.

Porém, em meados da década de 1990, após o Consenso de Washington e seus desastrosos efeitos sociais, o aparecimento da crise asiática e latino-americana no final da década e a impopularidade crescente dessas medidas entre os setores populares, as agências multilaterais, particularmente, o Banco Mundial passa a reconfigurar suas estratégias de desenvolvimento, com vistas a garantir a coesão social e a supremacia do neoliberalismo. Essas reconfigurações reativam o papel do Estado, perante as exigências colocadas pela acumulação capitalista na fase da financeirização. Se antes o Estado era visto com desconfiança, agora defende-se uma intervenção estatal mais ativa – “um sincretismo entre o mercado e o Estado” – que visa dar respostas pontuais e focalizadas, através de medidas assistencialistas, para combater os efeitos mais perversos e deletérios da questão social.

Diante das modificações nos processos de ajuste estrutural, com a promessa de retomar o crescimento econômico e alterar os índices de pobreza (devido a uma ordem internacional que favoreceu essa adesão), esse período passa a ser caracterizado por pós-Consenso de Washington. Sobre isso há um amplo debate em curso que, em linhas

gerais, procurou trazer nesse estudo. Para alguns, esses elementos indicam uma ruptura com o neoliberalismo, enquanto que para outros autores esses deslocamentos teóricos não implicam ruptura, senão a sua continuidade. A ideia central é mostrar que esses deslocamentos teóricos consistem, na verdade, em uma “sofisticação” da contrarreforma do Estado, pois ao mesmo tempo em que se reconhece e ativa o papel do Estado para garantir a condução da macroeconomia neoliberal, também promove a continuidade das chamadas “reformas de segunda geração”, que implica em reduções substanciais de direitos sociais atinentes ao “mundo do trabalho”.

### **3.1-Neoliberalismo e Estado Neoliberal: controvérsias, conceitos e história.**

Uma das maiores controvérsias em torno da conceituação do Estado neoliberal é a identificação simplista deste, com a ideologia neoliberal. Do ponto de vista histórico, a primeira versão da ideologia neoliberal amparou-se nas concepções veiculadas no texto de Friedrich *von* Hayek, intitulado “O caminho da servidão”, publicado em 1944. Entretanto, o Estado neoliberal só se materializou a partir da crise do regime de acumulação e regulação Fordista-Keynesiano, iniciada no final da década de 1960 e, que se prolonga durante a década de 1970 até os dias atuais.

Quer dizer que, o Estado neoliberal não surgiu da noite para o dia, como também não é resultado da simples aplicação das ideias neoliberais, mas, antes de tudo tratou-se de uma resposta à crise do padrão de acumulação anterior, sendo a ideologia neoliberal recuperada para atender às novas necessidades de acumulação capitalista, tendo como componente essencial garantir a superexploração do trabalho. Nesse sentido, é necessário distinguir a ideologia neoliberal do Estado neoliberal, propriamente dito.

O neoliberalismo surgiu ainda no pós-segunda guerra, período que ficou caracterizado na história do capitalismo como “Era de Ouro” ou, ainda “Trinta Anos Gloriosos”. Nesse contexto específico, o liberalismo ortodoxo parecia ser um inimigo antiquado, com pouca influência política. É importante notar que foi na atmosfera dos “anos de ouro” que o neoliberalismo surgiu defendendo exatamente o oposto daquela época.

Em torno do renomado filósofo austríaco (Hayek) se congregaram um pequeno número de economistas, filósofos acadêmicos e historiadores e, em 1947 criaram a Sociedade de *Mont Pèlerin*, nome dado à pequena estação (Mont Pèlerin) na Suíça, onde ocorreu a reunião. Tratava-se de uma espécie de “franco-maçonaria neoliberal” extremamente organizada, cujo objetivo era combater o Estado intervencionista e de bem-estar europeu, mas também o *New Deal* norte-americano (ANDERSON, 1995).

Para os neoliberais, as explicações para a crise de 1970 se concentram no excessivo poder do Estado interventor, em função do enorme volume de recursos com os gastos públicos e as políticas sociais. Assim, inspirados em Hayek a crise é explicada como o resultado do “excessivo e nefasto poder dos sindicatos e, de maneira, mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários” (ANDERSON, 1995, p.10). Para controlar a crise, o receituário neoliberal era bem claro: redução dos gastos sociais e das intervenções do Estado direcionados às políticas sociais, incremento de um exército de reserva de trabalhadores para enfraquecer os sindicatos. E não menos importante, imprimir as “reformas” fiscais com objetivo de incentivar os agentes econômicos, diminuindo os impostos das populações com rendimentos mais altos.

Apesar de se definirem como liberais no sentido tradicional, devido ao compromisso com a liberdade pessoal e com a vitalidade da concorrência, sendo que esses valores estavam derruídos pela excessiva intervenção estatal no pós-segunda guerra, o neoliberalismo se tornou um fenômeno distinto do liberalismo clássico. Isso se deve ao fato de que o neoliberalismo não se tratou de uma reedição pura do *laissez-faire*, pois, reconhece-se a necessidade de intervenção estatal para regulamentar certas atividades produtivas, criar legislações trabalhistas e condições mínimas sanitárias e ofertar determinados serviços sociais, ou seja, a função ideal do Estado não é concebida de maneira idêntica ao do liberalismo clássico (CASTELO, 2013).

O liberalismo clássico é conhecido por suas proposições de Estado Mínimo, enquanto os neoliberais passam a reconhecer que deve haver um Estado forte o suficiente para garantir a economia de mercado e o Estado Mínimo na esfera social. No entanto, os mecanismos de mercado devem prevalecer e a intervenção e o planejamento estatal devem torná-lo mais eficiente do ponto de vista econômico, social e político. Além desses traços fundamentais do neoliberalismo, Carcanholo (2004, p. 284-288) ainda elenca outras características que se constituem enquanto ponto de divergências

entre neoliberalismo e liberalismo clássico. O primeiro seria o sentido político dado ao seu surgimento. O liberalismo clássico surgiu enquanto força política contrária à nobreza e ao Estado estamental, pregando a igualdade (jurídica) entre indivíduos, já o neoliberalismo aparece como uma força reacionária, pois dirige seus esforços ao desmonte do Estado Social.

A segunda característica é que o neoliberalismo, constantemente se apoia na mistificação de seu caráter ideológico, colocando-se como a única escolha possível. Já o liberalismo clássico fazia questão de reafirmar seu caráter ideológico e se apresentava enquanto uma doutrina política. Uma terceira diferenciação, que na verdade trata-se de um desdobramento da anterior é que o liberalismo clássico tinha seus fundamentos na filosofia e na política, já o neoliberalismo se fundamenta na teoria econômica e pretende subordinar as demais esferas sociais aos critérios econômicos. Por fim, outra característica divergente diz respeito ao entendimento do conceito de igualdade. Para o liberalismo clássico o conceito de liberdade se aproxima ao de igualdade, ao menos em sentido jurídico, ao passo que no neoliberalismo, a igualdade deixa de ser um valor – enfatiza-se, ao contrário, o caráter desigual dos seres humanos.

O neoliberalismo gerou muitas controvérsias entre os intelectuais que se dedicaram a estudar a chamada “virada neoliberal” e o porquê esse projeto alcançou hegemonia em praticamente todos os países capitalistas. Essas aproximações trouxeram contribuições extremamente importantes a respeito de seus conceitos e significados. Em geral, os vários analistas assinalaram que se tornou difícil precisar com exatidão seu significado, se tornando por vezes, uma categoria muito difusa<sup>36</sup>, ou ainda, apesar de divergências, trata-se de um arcabouço teórico não plenamente coerente<sup>37</sup>, porque incorporou outros elementos teóricos, fugindo a uma formulação “pura”.

Esse tipo de conceituação do neoliberalismo trouxe alguns problemas para definição do Estado neoliberal, pois, o procedimento era tentar buscar os elementos do

---

<sup>36</sup>Para Salama (1995, p. 142) o neoliberalismo aparece enquanto um conceito ainda muito difuso e escorregadio, ausente de uma precisão teórica.

<sup>37</sup>A esse respeito é útil indicar o diálogo discordante entre Anderson e Thebom contido no Livro Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Sobre o fato de o neoliberalismo não ser uma doutrina coerente, Anderson (1995, 148), diferente de Thebom defende que o neoliberalismo foi e é uma doutrina completa e coerente. Harvey (2012, p.31) defende que “há contradições suficientes para tornar as práticas neoliberais em desenvolvimento (com respeito ao poder dos monopólios e falhas do mercado) irreconhecíveis diante da aparente pureza da doutrina neoliberal”. Ainda, segundo Harvey (2012, p. 28) isso é possível diante da necessidade de restaurar o poder da burguesia e, para atingir esse objetivo, esses princípios são abandonados ou distorcidos, o que os tornam irreconhecíveis.

neoliberalismo nos Estados que vinham se reconfigurando, principalmente a partir dos anos 1980, para então defini-lo. Dessa forma, de acordo com os princípios de Hayek, um Estado poderia ser considerado mais neoliberal (ou mais puro) que o outro.

A princípio rejeita-se a falsa polêmica de que o neoliberalismo se identifica fundamentalmente com o Estado não interventor e, portanto, se o Estado volta a intervir ele deixa de ser neoliberal. Essa concepção considera o Estado uma instituição autônoma, em contraposição ao mercado, que é também bastante defendida por quem resume o neoliberalismo apenas como uma aplicação política de curto-prazo, que foi necessária diante da crise estrutural dos anos 1970, veiculando um suposto pós-neoliberalismo a partir de então.

Geralmente essas afirmações bastante simplistas são utilizadas para justificar um tipo de estratégia de desenvolvimento, que em geral tem por referência o período desenvolvimentista, veiculando a ideia de que os governos neoliberais não têm uma política industrial ou de infraestrutura, resumindo o neoliberalismo somente às ações relacionadas às taxas de juros e de câmbio.

Nesse sentido, tanto Anderson (1995) quanto Harvey (2012) alertou para a dificuldade de conceituação e o equívoco em adotar uma visão puramente intelectualista frente ao neoliberalismo, já que retrospectivamente à época da crise estrutural, como observou Harvey (2012, p. 23) “ninguém sabia ao certo qual tipo de resposta funcionaria e de que maneira funcionaria”, sendo assim, “o mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como a resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos”. De maneira similar a Harvey, Anderson (1995, p. 150) observou que “do ponto de vista histórico, sempre que o capitalismo enfrentou uma crise fundamental ou dificuldades estruturais na sua operação, na prática ele sempre foi tateando e encontrando soluções ‘às cegas’”.

Harvey (2012, p. 27-28) sugere o termo neoliberalização, para fazer referência ao neoliberalismo tanto como um projeto utópico de reorganização do capitalismo internacional, como também projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Entretanto, foi este último objetivo, segundo Harvey (2012), o que na prática prevaleceu. Apesar de “parecer” uma abordagem dualista do neoliberalismo (projeto utópico *versus* projeto político), Harvey (2012, p. 28-29) se atém à interpretação de dados concretos e percebe

“que quando os princípios neoliberais conflitam com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder da elite, esses princípios são ou abandonados ou são tão distorcidos que se tornam irreconhecíveis”.

Harvey (2012) alerta que não nega o poder das ideias, enquanto força de mudança sócio-histórica, mas indica que há de fato “uma tensão criativa entre o poder das ideias neoliberais e as práticas reais de neoliberalização que têm transformado nas três últimas décadas o funcionamento do capitalismo global” (HARVEY, 2012, p. 28-29). É ancorado nessas tensões que Harvey (2012, p. 30) ressalta que há contradições na própria posição neoliberal que são suficientes para tornar as práticas neoliberais em desenvolvimento irreconhecíveis diante de sua aparente pureza teórica, o que “merece cuidadoso exame a tensão entre a teoria do neoliberalismo e a pragmática concreta da neoliberalização”:

O desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo, sua aplicação frequentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu.

Entretanto, acredita-se que não é a posição neoliberal que é contraditória, mas sim, a própria dinâmica do capitalismo na fase atual, que expressa uma aguda contradição entre capital e trabalho. Duménil e Lévy (2005, p. 86) definem o neoliberalismo como uma fase específica do capitalismo, de maneira que seus traços são importantes, mas não são suficientes para defini-lo, já que tratar o neoliberalismo em geral, ainda é, evidentemente, uma abstração. Portanto, a única definição precisa é a reafirmação (e as formas) de um poder de classe. Assim, “nos Estados Unidos, ele se reveste de certas características, enquanto que na Europa e no Japão de outras, e sua configuração nos países periféricos ainda são mais diferentes”. É por isso que o neoliberalismo é visto como um conceito em parte, adequado e inadequado, ou seja, enganador (DUMÉNIL e LÉVY, 2005, p. 86-88):

Ele remete à liberdade dos mercados, a qual deve ser entendida como a liberdade do capital. Não se pode deduzir que o Estado tenha perdido toda a sua função. O neoliberalismo se impôs sob a proteção do Estado. [...] O neoliberalismo corresponde também a determinada configuração de poder, com seus próprios compromissos. Esses

compromissos são principalmente estabelecidos com a fração superior dos executivos e com as classes médias possuidoras de haveres financeiros, direta ou indiretamente por meio dos fundos ou de aplicação financeira. Essas classes médias podem ser assalariadas ou donas de pequenas empresas, mas o fundamento do compromisso com a fração rica das classes dominantes é o seu estatuto de detentor de títulos financeiros.

A definição de neoliberalismo, enquanto uma configuração de poder centralizada nas mãos da fração superior das classes capitalistas e das instituições onde se concentram seu poder de ação é também compartilhada por Chesnais (2005, p. 57), nesse sentido, “é forçoso constatar, que o neoliberalismo atingiu plenamente seus objetivos, pois, ocorreu um grande salto de concentração de riqueza”.

### **3.2-Estado neoliberal, financeirização e contrarreforma**

Enquanto as proposições neoliberais surgiram por volta dos anos 1940, o Estado neoliberal surgiu em outro tempo histórico, particularmente após a década de 1970 no Chile e nos anos 1980 na Inglaterra e Estados Unidos da América, para atender às novas necessidades da produção e reprodução da acumulação capitalista na fase da financeirização. Pode-se dizer que a consolidação do neoliberalismo se deu a partir de sua adoção entre os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Reagan nos Estados Unidos nos anos 1980. Mas, foi na América Latina que se adotou o neoliberalismo como a primeira experiência. Considerado laboratório, o Chile experimentou o neoliberalismo no governo do general Pinochet. Esse regime teria sido o verdadeiro pioneiro do Estado neoliberal na história contemporânea, o qual implantou medidas neoliberais, influenciadas por propostas estadunidenses de economistas da Escola de Chicago.

Granemann (2006) observa que talvez seja correto afirmar que, antes de se elaborar as propostas neoliberais foi preciso que elas fossem modeladas, de forma que se pudesse ter uma aplicabilidade na economia real, o que é uma necessidade inexorável para a construção de argumentos em seu próprio favor. Dessa forma, as primeiras experiências de contrarreformas da previdência ocorreram sob a ditadura chilena nos anos 1970, pois “tal violência da acumulação capitalista sobre as conquistas do mundo do trabalho, não poderia contar com condições mais propícias do que aquelas

construídas pelo golpe militar do grande capital”. Por isso, as contrarreformas neoliberais são mais do que simples “explicações conspiratórias que em tudo veem articulações fundamente planejadas” (GRANEMANN, 2006, p. 102), pois:

A contrarreforma previdenciária não foi, entretanto, realizada nos primeiros dias da ditadura chilena que em seu começo ocupou-se em realizar o brutal extermínio das organizações operárias, trabalhadoras, progressistas em geral, democráticas e, de inspiração comunista. Massacrada a resistência da classe operária e dos trabalhadores em geral, criou-se, sem que pudessem ocorrer debates e resistências, pelo Decreto Lei 3.500 da Junta Militar, em 13 de novembro de 1980.

Para Granemann (2006) essa experiência serviu de teste para a implantação do sistema previdenciário privado imposto pela ditadura militar chilena e também modelou os argumentos do Banco Mundial em favor das contrarreformas neoliberais ao redor do mundo, pois deram subsídios teóricos e práticos às elaborações de seus relatórios.

Nesse sentido, é preciso afirmar que o Estado neoliberal nunca deixou de intervir, a defesa da não intervenção estatal é um mito acionado para mascarar o essencial: trata-se da “maneira” de intervir, ou seja, na política econômica, atendendo os interesses do grande capital portador de juros em detrimento do trabalho. Assim, o Estado capitalista intervém para atender às necessidades de recomposição da taxa média de lucro, através da intensificação da exploração do trabalho, ou seja, de maior extração de mais-valor relativo e absoluto em escala global. Isso quer dizer que, o capitalismo nunca prescindiu tanto do Estado como agora para manter-se funcionando.

A reestruturação produtiva, impulsionada pela Terceira Revolução Tecnológica e a transferência de fluxos de capitais do setor produtivo para o financeiro ocasionou uma mudança particularmente importante no funcionamento do sistema capitalista e no mercado mundial, no que diz respeito à relação capital e trabalho e nas requisições mais profundas dirigidas ao Estado. Nessa direção, a mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) significa o domínio do capital portador de juros, mas para isso, não elimina a necessidade de intervenção dos Estados nacionais. Esses processos acentuam a hierarquização entre os países, ao mesmo tempo, em que redesenham sua configuração ao acirrar a dominação e a dependência entre os Estados em função do alargamento do

poderio econômico e político de setores rentistas da burguesia que estão fortemente imbricados com o setor industrial. “Mas a mundialização financeira também foi acompanhada de modificações nas relações políticas, agora entendidas como relações internas às burguesias imperialistas” (CHESNAIS, 1996, p. 18-19).

Segundo Chesnais (1996) a mundialização do capital significou a recuperação dos saudosos lucros do capital e a possibilidade deste voltar a escolher, em total liberdade, quais os países e camadas sociais que lhes têm interesse, tudo isso graças ao fortalecimento e às políticas de liberalização entre 1979-81. Assim, muitos países, certas regiões e até áreas continentais inteiras na África, na Ásia e na América Latina não são alcançados pelo movimento de mundialização do capital, a não ser em sua forma contraditória de marginalização e “exclusão”. Depois da crise mexicana em 1994-1995 ficou provado “que um lugar financeiramente ‘atraente’ pode deixar de sê-lo em questão de dias e, de certa forma, fuja da órbita da mundialização financeira” (CHESNAIS, 1996).

Entretanto, o domínio do capital portador de juros tem levado a acreditar que, aparentemente, ele não possui qualquer relação com o capital produtivo, portanto não produziria nenhum impacto ou consequência para o “mundo do trabalho”. Para trazer algumas contribuições teóricas, parte-se das seguintes perguntas elaboradas por Chesnais (2005, p. 52): é ainda possível opor a “finança” a “indústria” ou, mais precisamente, encontrar grupos industriais cujas decisões não estejam subordinadas aos imperativos do capital portador de juros? É ainda possível elaborar uma teoria da acumulação que possa fazer abstração das demandas dos acionistas relativos à partilha do lucro?

Segundo Chesnais (2005, p. 52) a aproximação entre a “finança” e a “indústria” não é recente, um dos primeiros teóricos a analisar essa relação foi Hilferding. Hilferding “propôs o termo ‘capital financeiro’ para designar a forma de capital que se constitui, sobretudo, a partir da última década do século XIX, após a entrada dos grandes bancos no capital da grande indústria alemã” (CHESNAIS, 2005, p. 52) e trouxe uma contribuição importante ao mostrar “que a interpenetração entre capital industrial e capital de empréstimo tem efeitos políticos importantes em termos de concentração de poder, no plano nacional e internacional”. Entretanto, segundo Chesnais (2005) os marxistas previligiam outros aspectos do imperialismo e por um longo tempo deixaram de lado essa questão crucial da economia capitalista, “cuja

implicação é considerável” (CHESNAIS, 2005, p. 52). Nessa acepção, o autor destaca que é importante “tratar da questão da distância da finança em relação às atividades de produção e de investimento no sentido amplo (tecnologia incluída), do olhar fortemente externo que ela põe sobre aquilo que constitui o cerne da atividade produtiva e suas bases estão presentes em Marx” (CHESNAIS, 2005, p. 53).

Na interpretação do autor, Marx desenvolveu uma teoria da “autonomia” da finança que veio acompanhada pela problemática de sua “exterioridade à produção”. E traz a seguinte situação descrita por Marx: “os capitalistas financeiros partilham com os proprietários fundiários, que não cultivam suas terras, mas confiam a gestão delas a fazendeiros, o traço rentista que consiste em se pôr em posição de exterioridade à produção” (CHESNAIS, 2005, p. 35). Segundo Chesnais ao falar dos empréstimos às empresas, Marx define o juro como “a mais-valia obtida pela simples posse do capital [pois que] seu possuidor permanece fora do processo de produção; o juro é então produzido pelo capital subtraído de seu processo” (CHESNAIS, 2005, p. 53). As interpretações sobre a “exterioridade” do capital portador de juros em relação ao setor produtivo tem levado a grande confusão de que as finanças não possuem influências ou lastro na produção.

Fontes (2010) traz uma preciosa elucidação desmistificando o aparente “isolamento” ou “exterioridade” do capital portador de juros do processo de produção e reprodução das relações sociais capitalistas, a partir de uma leitura atenta de Marx. Para Fontes apesar de Marx não elaborar o conceito de imperialismo ele deu as bases analíticas para pensar esse processo, desde 1848 assinalava sobre a necessidade sempre crescente dos mercados em expandir seus produtos, explorar e criar vínculos em todas as partes do globo terrestre. Segundo Fontes (2010, p. 22) no livro III d’O Capital Marx desenvolveu uma fecunda análise sobre o processo de concentração de capitais já em curso, apontando as tendências de concentração da *pura propriedade* (grifos da autora) e desafiou o senso comum da época mostrando as contradições desse processo. Segundo a autora para Marx “o relativo isolamento dos grandes proprietários de capital monetário (portador de juros) diante do capital *funcionante* (extrator de mais-valor) não significa a redução deste último, mas sua maior expansão” (FONTES, 2010, p. 22).

Para a autora, Marx irá diferenciar “a propriedade dos *recursos sociais de produção* da propriedade dos meios de produção” e também identificou “precisamente como o processo de concentração tende a adquirir uma nova forma, sob a qual a

*propriedade da capacidade potencial da produção* se torna central no capitalismo monopolista” (FONTES, 2010, p. 23). Mas, Fontes alerta que isso não implica em “uma redução da importância da propriedade dos meios de produção”, pois Marx procura demonstrar que “na expansão monopólica de capital o que é fundamental é a propriedade sobre o trabalho morto, concentrada sob a forma monetária, capaz de permitir a propriedade direta ou indireta sobre os meios de produção” (FONTES, 2010, p. 23). Dessa forma, Marx apesar de se referir à “exterioridade” do capital portador de juros não o isolou, em sua análise, da dinâmica da produção e reprodução social capitalista, pelo contrário ele “relembra que toda a riqueza social advém do trabalho” e, portanto “os juros, ou a remuneração do capital que se converte em mercadoria, correspondem a uma parcela do mais-valor extraído por outros capitalistas, cuja atividade destina-se a extrair sobretrabalho” (FONTES, 2010, p. 23). Nesse sentido, segundo Fontes (2010, p. 24):

O papel das instituições concentradoras dessas enormes massas monetárias se altera – quer sejam elas bancos ou outras instituições – para assegurar sob diversas modalidades o processo de venda de capital, venda que impõe a condição de que seus compradores o convertam em capital ativo, isto é, que os mutuários atuem socialmente como extratores de mais-valor. Isso significa que massas crescentemente concentradas de recursos impõem ao conjunto da vida social uma extração acelerada e intensificada de mais-valor (FONTES, 2010, p. 24).

A análise de Fontes é esclarecedora ao indicar que o valor de uso do capital portador de juros (que se imagina manter permanentemente sob forma monetária) é o de ser constantemente utilizado como capital que impulsiona a produção de mais-valor através do *capitalista funcionante*. Nessa relação, “o proprietário de capital monetário exige do capitalista funcionante crescente eficácia na extração de mais-valor, de forma a remunerar tanto o próprio capital funcionante como o capital monetário, ou, ainda o capital se tornando mercadoria” (FONTES, 2010, p. 24). Assim, “na perspectiva da reprodução do capital portador de juros, como detentor *de recursos sociais de produção sob forma monetária*, todo o processo subsequente não lhe interessa e, portanto, a atividade *específica* da extração do sobretrabalho não lhe diz respeito”, pois sua função é “assegurar a venda do capital monetário, tendo como contrapartida sua reprodução ampliada” (FONTES, 2010, p. 25). Essa representação autorreferenciada do capital

portador de juros “implica um fetiche potencializado’, ao espelhar a experiência imediata dos proprietários de capital monetário para o conjunto da vida social” (FONTES, 2010, p. 26), pois:

Se a existência de grandes proprietários de massas monetárias é real, se a imagem que constroem lhes corresponde, sua generalização é unilateral, descolada do substrato efetivo do conjunto da vida social que lhes dá existência. Em outros termos, dissemina a suposição de que haja atividades puramente monetárias, sem envolvimento com os processos produtivos, como um puro produto da multiplicação do capital (FONTES, 2010, p. 26).

Essa percepção autorreferenciada e unilateral do capital portador de juros, em tempos de seu predomínio vêm generalizando dois mitos: o primeiro trata-se da concepção “de que é na atividade da gestão intelectual (sobretudo na complexa gerência de riscos e de taxas, na gestão internacionalizada de capital monetário) que se produz o lucro”; e o segundo mito “é o de que o trabalho vivo não teria mais qualquer função na vida social” (FONTES, 2010, p. 26).

Para Chesnais a crise de 1929 ocasionou o enfraquecimento considerável dos proprietários-acionistas rentistas e uma vitória temporária do administrador industrial. Com a restauração do poder das finanças surgiu a figura do administrador tecnocrata privado que se beneficia “de uma delegação quase completa de poder dos proprietários-acionistas”, pois dispõe “de grande liberdade para investir e financiar a pesquisa de desenvolvimento a partir dos lucros retidos” (CHESNAIS, 2005, p. 53), o que implicou em maior poder do capital portador de juros ao reter sob seu domínio a inovação e, conseqüentemente, os processos de transformação produtiva. Segundo Chesnais (2005) esse processo “teve dois resultados cujas conseqüências para a reprodução do capital no longo prazo não podem ainda ser apreciadas, porém já estão bem evidentes”. A primeira delas é uma maior centralização do capital, compreendida como um processo nacional e internacional, “que resulta de fusões e aquisições que são orquestradas pelos investidores financeiros e seus conselhos”. Outra conseqüência é a maneira com que a finança, a partir de seus proprietários-acionistas, “por meios jurídicos ou quase jurídicos”, conseguiram subordinar os administradores-industriais, no sentido de fazê-los interiorizar “os códigos de conduta do poder do mercado bursátil” (CHESNAIS, 2005, p. 54). Talvez esse seja um dos traços mais originais da contrarrevolução social a partir dos anos 1980, pois:

Dominando os segredos dos mercados financeiros e da indústria de serviços financeiros, foi necessária apenas uma curta década para que os novos administradores se adaptassem ao governo de empresa, embora possam manipular seus procedimentos. O ‘poder administrativo’ é mais forte do que nunca no seio das empresas, mas fixa para si objetivos muito diferentes dos do período anterior. O administrador-financeiro molda-se no molde da finança e explora a liberdade permitida pela ‘virtualidade’ dela. Ele contornou rapidamente o controle do qual era, a princípio, objeto. Mas suas prioridades são muito diferentes das do administrador-industrial que ele substituiu. Os grupos são dirigidos por pessoas para as quais a tendência da Bolsa é mais importante do que qualquer outra coisa (CHESNAIS, 2005, p. 54).

Esses processos atingiram “em cheio” os trabalhadores assalariados, que segundo Chesnais são “as verdadeiras vítimas da chegada dos proprietários-acionistas” e é contra eles que recai “os efeitos das normas de rentabilidade impostas pelo capital financeiro” (CHESNAIS, 2005, p. 55). O impulso e aceleração das taxas de mais-valor colocadas ao capital funcionante (diga-se extrator de mais-valor) pelas normas de rentabilidades do capital portador de juros pressionou a busca sistemática por trabalho barato e pouco protegido, propiciados pela transnacionalização da economia com a deslocalização de empresas, que expandiu a subcontratação em nível mundial. Pressionados por esses movimentos do capital em busca por superlucros, os trabalhadores das economias desenvolvidas centrais também sofreram perdas de direitos, que se refletiu em redução salarial e flexibilização do emprego e aumento do desemprego.

Chesnais (2005, p.55) lembra que “a exploração das diferenças de valor e de preços entre países não ocorre nas matérias-primas, mas no preço de compra da força de trabalho e nas taxas de rendimentos permitidas pela ausência de regulação do trabalho” e do rebaixamento da proteção social. Nesse sentido, os países “em desenvolvimento” tem um papel importante a desempenhar para o aumento das taxas de lucro projetadas no centro da economia financeira e industrial, já que os lucros advindos da inovação em virtude de seu tempo para a maturação técnica e organizacional, geralmente leva tempo. Como observa Chesnais eles “são contraditórios com o tempo do investidor financeiro”, em função da “exterioridade” à produção e cujas prioridades fazem a inovação, a fonte de produtividade pode correr sérios perigos, portanto, recorrer a fontes de trabalho mais baratas tem sido uma forma de restringir os seus efeitos no momento (CHESNAIS, 2005, p. 55). As estratégias das filias do centro é expandir as redes de subcontratação

para garantir os lucros e os valores acionários e criam “nos países de origem dos grupos as condições de forte pressão para tentarem impor aos assalariados as ‘reformas’ que organizam o retrocesso social” (CHESNAIS, 2005, p. 56).

Como já exposto anteriormente, a experiência chilena preparou terreno para a implantação do neoliberalismo entre os países da América Latina. O neoliberalismo se projetou, a partir de então, não mais sob a égide de regimes autoritários, mas por vias da democracia representativa, através de sua adoção por governos eleitos pela população, a partir dos anos 1980. Nas configurações dos Estados latino-americanos, a introdução do neoliberalismo se deu de forma diversificada, por exemplo, ela foi implantada com maior força em países como a Argentina, Bolívia, México e Venezuela. No caso do Brasil, devido ao seu “complexo quadro nacional de luta de classes”, que tinha a frente da esquerda o Partido dos Trabalhadores (PT) nos anos 1980 – conseguiu “formar um bloco de resistência” – ainda que “relativamente eficiente” e a implantação do neoliberalismo foi retardada para os anos 1990 (CASTELO, 2013, p. 243).

Mas, em todos os países em que o Estado promoveu as chamadas “reformas” neoliberais, estabelecendo medidas de liberalização para entrada de fluxos de capitais financeiros e mercadorias e de privatizações das indústrias nacionais que passaram a competir desigualmente com as transnacionais, ocorreu um intenso processo de desregulamentação do trabalho, que tiveram impactos desastrosos sobre a desigualdade social e promoveram-se profundos retrocessos sociais, com o agravamento da pobreza extrema e do desemprego, em dimensão estrutural. A supremacia ideológica do neoliberalismo e suas expressões políticas neoconservadoras contraíram uma particularidade intensa na América Latina:

Foi nos países do Terceiro Mundo, incentivados a se aproveitar dos créditos aparentemente vantajosos associados à reciclagem dos petrodólares que as consequências [...] foram as mais dramáticas. A multiplicação por três e mesmo por quatro das taxas de juros, pelas quais as somas emprestadas deviam ser reembolsadas, precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982. Nos países chamados “em desenvolvimento” ou “de industrialização recente”, a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles. A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia (CHESNAIS, 2005, p. 40).

A abertura comercial expôs as indústrias nacionais a uma competitividade diante de outros países centrais, com parques industriais tecnológicos muito mais avançados, o que inviabilizou o avanço, ou em alguns casos a própria continuidade da produção interna devido ao custo dos produtos importados em comparação com os produtos domésticos, o resultado foi um intenso processo de desindustrialização dos países da região. “O ‘papel retor’ do Estado que se atribuía à ideologia desenvolvimentista do pós-guerra foi significativamente diminuído nesses países; seus recursos e sua capacidade para executar uma política econômica soberana também” (BORÓN, 1995, p. 80).

Contudo, o processo de neoliberalização do Estado conseguiu estabelecer certa estabilização macroeconômica relativa ao controle da inflação ao impor a disciplina fiscal aos países latino-americanos. Porém, a disciplina fiscal introduzida tem claras pretensões de garantir reservas de capital para pagamentos da dívida externa junto ao capital portador de juros, que impõe uma dinâmica aos Estados, cuja soberania nacional dos países se encontra radicalmente limitada. Resta a esses países um doloroso dilema, no qual a função do Estado perde considerável autonomia (ainda que é preciso lembrar que ela é sempre relativa), pois cabe ao Estado decidir em cima do que sobra depois do montante da riqueza que é paga aos rentistas estrangeiros. Segundo Harvey (2012, p. 76-77):

A soberania do Estado com relação aos movimentos de mercadorias e de capital é entregue de bom grado ao mercado global. A competição internacional é tida como algo saudável, já que melhora a eficiência e a produtividade, reduz os preços e, dessa maneira, controla as tendências inflacionárias. Os Estados devem, por conseguinte empenhar-se coletivamente para a redução e a negociação de barreiras ao movimento do capital por suas fronteiras e para a abertura dos mercados (tanto para mercadorias como para o capital) às trocas globais.

O Estado neoliberal, segundo Harvey (2012) consiste basicamente em passar à iniciativa privada, setores que antes eram geridos ou regulados pelo Estado, a fim de livrá-los de todo tipo de interferências e se deve recorrer insistentemente a novos arranjos institucionais e reorganizações internas para melhorar a posição competitiva do país diante de outros Estados no mercado “globalizado”. Nessa perspectiva, “a competição – entre indivíduos, entre empresas, entre entidades territoriais (cidades,

regiões, países, grupos regionais) – é considerada a virtude primordial” (HARVEY, 2012, p. 75-6):

Afirma-se que a privatização e a desregulamentação combinadas com a competição eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos – tanto os custos diretos ao consumidor (graças a mercadorias e serviços mais baratos) como, indiretamente, mediante a redução da carga de impostos.

A pré-condição de neoliberalização é a eliminação de todos os entraves ao livre mercado e ao capital monetário imposto pelo Estado protecionista e regulador do modelo Keynesiano-Fordista, já que para os neoliberais as raízes da crise estrutural se concentram no Estado, que se desviou de suas funções elementares e passou a contrair *déficits* públicos com “generosos” direitos sociais concedidos aos trabalhadores. Além disso, a ideologia da neoliberalização traz um forte componente para sua implementação que é a desqualificação da ação estatal tida como ineficiente, lenta e rígida.

A abertura comercial ao promover o processo de desindustrialização é fortemente geradora de desemprego e pressiona o valor do preço dos salários e os gastos com a proteção social dos trabalhadores. Não há ambiente melhor para o capital realizar sua recomposição de taxas de lucros que a existência de um grande exército de reserva que pressiona magistralmente o rebaixamento do valor dos salários e promove a aceleração da superexploração do trabalho.

Por isso é “crucial a livre mobilidade do capital entre setores, regiões e países”, assim a barreira antiga para o livre comércio têm de ser removidas (como tarifas compensatórias, sobretaxas, o planejamento e o controle ambientais ou outros impedimentos específicos a um dado lugar), ainda que se admita que em alguns casos deve-se reservar a proteção do Estado para algumas áreas consideradas de “interesse nacional” (Harvey, 2012, p. 76) como as reservas naturais petrolíferas e de minérios.

Se podemos dizer que o Estado neoliberal teve êxitos em termos da estabilização macroeconômica, relativos ao controle da inflação, tal estabilidade monetária não foi suficiente para alavancar um considerável e prolongado crescimento econômico nos países. As taxas de crescimento econômico tem se mostrado pífiás em relação ao período desenvolvimentista da década 1950-60. É por isso, que a respeito do crescimento econômico Borón (1995, p. 145) alertou para as ressalvas regionais, pois,

“a Itália, por exemplo, manteve um *déficit* fiscal de ordem de 10% do PIB na década de 1980, e, mesmo assim cresceu aceleradamente”.

A época neoliberal é marcada por forte queda no crescimento econômico e uma relação conjugada entre “redução dos salários e da parte dos lucros reservada aos investimentos” (CHESNAIS, 2005, p. 58). Entretanto não foram as políticas neoliberais que ocasionaram a queda nas taxas de crescimento, “ao contrário elas foram contemporâneas do prosseguimento dessa redução”. O traço da economia capitalista é seu desenvolvimento desigual. Embora no período de 1955-75 tenha havido uma maior possibilidade de convergência em nível mundial, o que ocorreu foi que a partir dos anos 1990 se retoma com força uma reconfiguração desse desenvolvimento desigual concentrada apenas em dois lugares: o sudeste asiático e os Estados Unidos (CHESNAIS, 2005, p. 57-58).

Segundo Chesnais até a crise de 1997, o crescimento dos países do sudeste asiático se sustentou no aumento da capacidade de exportação estimulada pelo afluxo de capitais estrangeiros em busca de investimentos e aplicações rentáveis. Num contexto de reduzido crescimento econômico em todas as partes do mundo, com excessão dos Estados Unidos, o crescimento do sudeste asiático se tornou modelo para os países “em desenvolvimento” por conseguir imprimir uma forte concorrência, tendo por base a competitividade-preço nas exportações, que inicialmente alegraram os mercados produtores de mercadorias similares. Contudo, mais tarde “se transformou em um obstáculo ao seu crescimento antes de ser um fator de propagação da crise entre países vizinhos na Ásia e, em seguida, de transmissão de pressões deflacionárias para o conjunto da economia mundial” (CHESNAIS, 2005, p. 58). Os Estados Unidos é o único país em que o regime de acumulação financeirizado também correspondeu a um regime de crescimento econômico durante os anos 1990 (CHESNAIS, 2005, p. 58).

Desse modo, o neoliberalismo caminhou no sentido de aumentar as diferenças nas taxas de crescimento desiguais, promover um grande salto na concentração da riqueza e impor o “tacão de ferro” sobre a classe trabalhadora. Nessa configuração, um traço indelével do Estado neoliberal é a contrarreforma.

Esse argumento não é inédito e já foi elaborado por teóricos da tradição marxista (BEHRING, 2008; COUTINHO, 2008). Entretanto, o que se procura mostrar no decorrer do trabalho é que a supremacia neoliberal atingiu até os segmentos reformistas

que historicamente eram inóspitos à ortodoxia, nesse caso a tradição desenvolvimentista do estruturalismo latino-americano da Cepal, conforme se abordará no próximo capítulo. Por agora cabe retomar alguns elementos centrais para sistematizar o sentido sócio-histórico do conceito de contrarreforma e reforma, resgatando a argumentação de que o Estado neoliberal é a contrarreforma e, portanto, o sentido dado à intervenção estatal nos tempos atuais não pode ser caracterizado como uma “reforma”.

As reformas têm uma longa tradição entre setores da esquerda e estiveram no epicentro do debate teórico e político, particularmente nos séculos XIX e XX. Por mais que o debate sobre as reformas no âmbito da esquerda fosse e ainda deve ser criticado, no sentido do abandono da perspectiva revolucionária, elas (as reformas) também se constituem em um legado da esquerda e adquiriram/adquirem certa centralidade na agenda política de luta dos trabalhadores. As reformas no capitalismo se caracterizaram pelo sentido de um forte espírito reformista do Estado e o seu debate esteve presente no movimento operário socialista, sob a pressão desses movimentos em impor limites aos ganhos do capital, na perspectiva de melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

O desenvolvimento capitalista do pós-segunda guerra se caracterizou pela implantação de reformas sociais e a institucionalização de Estados Sociais, que levando em consideração as diferentes formações nacionais, a luta de classes e o papel do Estado se generalizaram nesse período. Tem-se evidente que o Estado Social capitalista não é capaz de superar as desigualdades sociais por meio dos direitos sociais, já que a desigualdade social é um elemento estruturante do modo de produção capitalista. Conforme ressalta Boschetti (2016, p.49) o Estado social “é estruturalmente determinante do capitalismo” e, portanto, permeado por relações contraditórias. Se por um lado, se mostrou imprescindível para criar “condições objetivas de reprodução e integração da força de trabalho e reprodução ampliada do capital” em um contexto histórico específico; por outro, é inegável que, através da ampliação de direitos trabalhistas e sociais, em função das pressões políticas exercidas pela classe trabalhadora, o Estado Social assegurou alguns bens e serviços sociais como aposentadorias, seguro-desemprego, saúde e educação, assistência social e moradia.

Nesse sentido, falar em reformas para definir as configurações econômicas e sociais assumidas pelo Estado neoliberal é um contra senso (BEHRING & BOSCHETTI, 2007). O que as “reformas” neoliberais vêm promovendo é uma redução considerável dos direitos sociais, reconfigurando substancialmente a intervenção estatal

em favor do capital, diante de suas exigências exacerbadas de extração de mais-valor. O que se nota é que o neoliberalismo tem adotado o termo reforma e submetido a um “uso pragmático”, “como se qualquer mudança, não importando seu sentido sócio-histórico e suas consequências sociais significasse uma reforma” – o que Behring e Boschetti – denominam de apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia de reforma, que a destitui de seu espírito reformista (BEHRING, 2008, p. 128; BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 149).

Coutinho (2008, p. 99) em sua observação sobre a necessidade de uma caracterização sistemática da época da globalização pergunta se o neoliberalismo é uma revolução passiva ou uma contrarreforma. O contexto de análise se configura na realidade brasileira e Coutinho (2008, p. 93) sinaliza que a palavra “reforma” se referiu à época da revolução passiva caracterizada historicamente pela presença de dois momentos, o primeiro é o da “restauração” que está relacionada a uma reação conservadora diante da possibilidade de uma transformação efetiva e radical que seja proveniente “de baixo”, o segundo momento é o da “renovação” em que algumas demandas são concedidas “pelo alto” a partir das classes dominantes, devido às pressões políticas e pautas de lutas impressas pela classe trabalhadora. Segundo Coutinho (2011) o termo revolução passiva foi utilizado por Gramsci para explicar a realidade italiana, no sentido de apreender os processos de modernização promovidos pelo alto, nos quais a conciliação entre diferentes frações das classes dominantes é um recurso para afastar a participação das massas populares. A revolução passiva também se refere ao tipo de “revoluções burguesas” que foram operadas pela via não clássica, como é caso da América Latina.

Para Coutinho (2008, p. 93) o “aspecto restaurador não anula o fato de que ocorrem também modificações efetivas”, pois, “a revolução passiva não é sinônimo de contrarrevolução e nem mesmo de contrarreforma” trata-se, na verdade, “de um reformismo ‘pelo alto’” que caracterizou a transformação capitalista dos países latino-americanos. De certa forma, a reforma sempre esteve “ligada à luta dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda” (COUTINHO, 2008, p. 99). Já a contrarreforma é mais apropriada para caracterizar a época atual (neoliberal), marcada pela tentativa aberta de reduzir direitos sociais, “de desconstruir e negar as

reformas já conquistadas pelas classes subalternas durante a época da revolução passiva com o americanismo e levada a cabo no *Welfare State*” (COUTINHO, 2008, p. 102).

As reflexões trazidas por Behring (2008) também se delineiam no contexto brasileiro, no sentido de compreender o rumo das transformações ocorridas no capitalismo, “seus vínculos com as tendências externas e seus elementos de continuidade e rupturas com o padrão histórico da formação social do país” (BEHRING, 2008, p. 115). A autora pergunta o que poderia ser considerado como modernização, palavra de ordem que foi exaustivamente repetida durante os anos 1990. Ao buscar uma caracterização sobre os anos 1990 a autora traz uma série de teóricos, que a partir de uma perspectiva crítica, se dedicaram a essa tarefa e que não serão trazidos aqui, pois o objetivo é fazer incursões, ainda que parciais, nas primorosas caracterizações trazidas por Behring.

Para Behring (2008) ao longo dos anos 1990 ocorreram transformações que indicam características recorrentes do processo de modernização conservadora e revolução passiva, entretanto torna-se necessário compreender esses processos, pois há “uma dificuldade em apanhar os elementos de continuidade e ruptura do momento presente, na sua relação com o passado e construção do futuro” (BEHRING, 2008, p. 122). O esforço para a caracterização de que está em curso uma contrarreforma do Estado, empreendido pela autora se delinea na apreensão dos processos de transformações econômicas e políticas que refuncionalizaram o papel do Estado para uma *adaptação* (grifos da autora) aos fluxos do capitalismo mundial. A sinalização trazida pela autora é a de que essa “caracterização deve ultrapassar a ideia de modernização conservadora e de revolução passiva, já que, se o Brasil entrou retardatário no mundo moderno, este foi o seu passaporte até o esgotamento do regime militar pós-64” (BEHRING, 2008, p. 122). Behring analisa que “o novo e atual passaporte para a mundialização reedita aspectos da nossa modernização”, “mas também é um processo que se realiza mobilizando os elementos de avanço da nossa modernização capitalista periférica e dependente, sob sua direção, considerando que os processos anteriores moveram-se pela lógica paradoxal restauração/revolução” (BEHRING, 2008, p. 122).

Behring chama a atenção para as explicações unilaterais e monocausais sobre a crise contemporânea identificada como crise *do ou localizada no Estado*, que para a autora é “incorreta e empobrece o debate” (BEHRING, 2008, p. 197). A partir da crítica

marxista da economia política, a autora identifica que a “tentativa de retomada das taxas de lucros nos níveis do pós-segunda guerra ocorrem a partir de três eixos que se articulam visceralmente”: a reestruturação produtiva – que imprimiu uma fragilização quanto à resistência dos trabalhadores em face às suas condições de vida e de trabalho; a mundialização – que rearticula o mercado mundial, redefinindo a especialização dos países comandada pelo capital financeiro; e o neoliberalismo – que é representado pelas “reformas” liberalizantes, que se “combina com uma forte ofensiva intelectual e moral que tem o propósito de refuncionalizar o Estado para criar um ambiente favorável a essas mudanças” (BEHRING, 2008, 197-198).

A autora deixa evidente que a adequação do país à nova ordem mundial é uma escolha econômica e, sobretudo, política e “não um caminho natural diante dos imperativos econômicos” que foi feita bem aos moldes das classes dominantes ao longo da história, só que agora essa escolha tem diferenças significativas quanto às suas implicações, pois representou “uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil” (BEHRING, 2008, 198). Sobre isso a autora enfatiza: “o que a meu ver, não permite caracterizar o processo em curso como modernização conservadora, mas como uma contrarreforma, que mantém a conduta conservadora e moderniza apenas pela ponta” (BEHRING, 2008, 198). Assim, o sentido de modernização nos tempos atuais “demarca uma perda total de sentido de nacionalidade e um componente destrutivo não visto nos saltos para frente promovidos em períodos anteriores” (BEHRING, 2008, p.198).

Ao captar o sentido da modernização brasileira nos tempos atuais – caracterização com qual se concorda – a autora observa que o “centro da ‘reforma’ é o ajuste fiscal” e as pretensas preocupações com a proteção social, trazidas com a reconfiguração das políticas sociais “mais parecem com ornamentos para torná-la mais palatável” (BEHRING, 2008, p. 198). Nessa direção os discursos pró-reforma que pretendem disseminar um viés liberal-reformista, no sentido de radicalizar “a democracia com redistribuição de renda e combate às iniquidades sociais” padecem de uma espécie de *aparente* esquizofrenia, pois ao mesmo tempo em que se argumenta “que o problema está localizado no Estado” e torna-se “necessário refuncionalizá-lo, a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por intermédio de uma inserção na ordem internacional que deixa o país a

mercê dos especuladores do mercado financeiro” (BEHRING, 2008, p. 198). Conforme observou Salvador (2010), o sistema de proteção social dos trabalhadores brasileiros foi sacrificado, com a desvinculação de parte dos recursos da Seguridade Social para o pagamento de juros e amortizações da dívida, o que ocorre é uma “exploração tributária dos trabalhadores”.

O que se nota é que o Estado neoliberal vem realizando contrarreformas, no sentido de promover políticas econômicas geradoras de desemprego, como também rebaixar os sistemas de proteção social dos trabalhadores. Trata-se, portanto, de uma verdadeira regressão. Penso que essa incursão teórico-metodológica na caracterização do sentido de contrarreforma para definir as configurações do capitalismo atual e da refuncionalização do Estado servem de base para a análise sobre as “novas” estratégias de desenvolvimento elaboradas pelo Banco Mundial, sobretudo, a partir da segunda metade dos anos 1990, que têm sido equivocadamente veiculadas como Pós-Consenso de Washington ou, ainda como uma restauração reformista da burguesia rentista. Nesse sentido, argumenta-se que os “deslocamentos teóricos” produzidos pelo Banco Mundial não são mais que uma “sofisticação” da contrarreforma do Estado. Nas páginas seguintes se realiza uma incursão nesses processos, trazendo elementos que configuram esses “deslocamentos teóricos” como uma sofisticação da contrarreforma, tendo como base a proposta de desenvolvimento veiculada pelo Banco Mundial e suas respectivas recomendações.

### **3.3-A proposta neoliberal de desenvolvimento do Banco Mundial**

O Banco Mundial e o FMI, desde sua criação em 1944, se estabeleceram como mediadores fundamentais entre os interesses da expansão do capital internacional e os Estados nacionais burgueses, sob a hegemonia do imperialismo norte-americano. Harvey (2012, p. 52) caracteriza essa complexa arquitetura financeira internacional por “nexo Estado-finanças”, pois essas agências financeiras atuam como uma espécie de “sistema nervoso central” da acumulação do sistema financeiro internacional.

Na literatura de tradição marxista encontramos referências importantes para compreender o papel desempenhado por essas organizações. Gramsci (1971, p. 182) ainda nas primeiras décadas do século passado, já sinalizava que as relações

internacionais tendem cada vez mais a se entrelaçar com as relações internas dos Estados-nação e exercem uma significativa influência na luta de classes no interior dos países, gerando combinações novas e únicas e historicamente concretas.

Mandel (1982, p. 230) faz referência ao processo de centralização do capital que se faz “acompanhar pelo dismantelamento do poder de vários Estados nacionais burgueses e pelo surgimento de um novo poder estatal federal”. Esse “novo poder estatal federal” de abrangência internacional do qual se refere Mandel (1982) se consolidou através do Banco Mundial/FMI, o fato é que através dessas organizações, os Estados Unidos e seus aliados passaram a governar grande parte do mundo ocidental e oriental, a partir de condicionalidades como prerrogativas para a concessão de empréstimos e, em momentos distintos e de diversas formas, essas condicionalidades estão diretamente relacionadas aos interesses financeiros e políticos dos Estados Unidos<sup>38</sup> e de grupos rentistas privados.

Diante do intenso processo de financeirização da economia mundial e, conseqüentemente a crescente concentração de capitais nas mãos de grupos privados de rentistas e de um pequeno número de Estados, se observa que o Banco Mundial passa a ampliar suas funções, estabelecendo-se não somente como agência financeira, mas, sobretudo, como agente político e intelectual do mundo global (PEREIRA, 2009). Essa organização e suas congêneres (FMI e BID) passam a ocupar um lugar estratégico no processo de elaboração e formulação de políticas econômicas e sociais que são “recomendadas”, mas com caráter de imposição, já que a incorporação ou assimilação dessas “recomendações” pelos países clientes configura-se em condicionalidades para aquisição de empréstimos e ajuda financeira. Netto (2012) se refere a essa estrutura como uma “oligarquia financeira global” que concentra um enorme poder econômico e político, pois, “trata-se de um *microscópico universo pessoal* que controla o conjunto das riquezas sociais e exerce uma determinante ação planetária que inclusive ladeia as instâncias democráticas formais consagradas no Estado de direito” (NETTO, 2012, p. 419).

---

<sup>38</sup> Durante a guerra fria, em meados de 1947, o Banco Mundial recusou empréstimos à Tchecoslováquia por considerar suspeito para os negócios, dado as boas relações políticas dessa nação com a, então, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS. Segundo Kapur *et al* (1997, p. 74), nesse período, os empréstimos se tornaram matéria de segurança nacional devido à urgência de contenção na Europa, particularmente a Europa Oriental, o avanço comunista.

A ideia de uma proposta neoliberal de desenvolvimento veiculado pela “oligarquia financeira global” tem levantado muitas dúvidas com relação ao fato se realmente o neoliberalismo poderia conduzir ao desenvolvimento. Entretanto, ainda que um expressivo crescimento econômico seja irrealizável, não significa que este não veicule uma promessa de desenvolvimento. Para Carcanholo (2008, p. 146) o ajuste neoliberal não se resume à estabilização macroeconômica, conforme se costuma referir, mas conforma uma determinada concepção de desenvolvimento, onde esta é apenas um dos componentes. Segundo Carcanholo (2008, p. 146) de maneira bastante sintética é possível dividir o programa neoliberal em três elementos principais. O primeiro elemento é a estabilização macroeconômica que está relacionada ao controle da inflação e dos gastos governamentais. No entanto, não se pode afirmar que existe uma estabilização claramente neoliberal, pois é comprovado que o fracasso das políticas ortodoxas tem conduzido o programa neoliberal a introduzir “elementos heterodoxos no combate à inflação, como a utilização da âncora cambial, seja na forma de regimes dolarizados ou de bandas cambiais” (CARCANHOLO, 2008, p. 146).

Outros dois elementos trazidos por Carcanholo (2008) que compõe o programa neoliberal, como já abordado anteriormente, são as chamadas “reformas estruturais” ou contrarreformas que são a liberalização econômica, a desregulamentação dos mercados e das legislações trabalhistas, a privatização das estatais e dos serviços públicos, com vistas a eliminar grande parte dos subsídios para garantir a liberalização dos preços e a abertura financeira, o que caracterizam o segundo componente do pacote de medidas. Essas são as pré-condições segundo Carcanholo (2008, p. 146) que configuram o terceiro componente que “é a promessa de retomada dos investimentos e crescimento econômico associado à distribuição de renda para os países periféricos”. Porém, o que se nota é que essa sequência de implementação do programa neoliberal nunca foi mecânica e seria ingenuidade concebê-lo dessa forma.

O que é interessante ressaltar é que diante da crescente impopularidade do projeto neoliberal, sobretudo, na metade dos anos 1990, com crescentes movimentos de protestos contra a globalização, os próprios economistas do Banco Mundial passaram a veicular uma série de discursos incongruentes, com o objetivo de desresponsabilizar o receituário neoliberal do Consenso de Washington perante os desajustes sociais provocados. No leque do discurso poltrão proferido pelos economistas neoclássicos, está a ideia de que o neoliberalismo não é um paradigma, porque possuem diferentes

formas de aplicação prática em torno de instrumentos, ritmo de implementação, sequência e combinação de políticas (CARCANHOLO, 2008, p. 147). Assim, é veiculado que em função da diversidade com que as “reformas” neoliberais foram introduzidas pelos governos dos diversos países não é possível definir o que seria o programa neoliberal.

Ainda, outros teóricos vinculados à tradição neokeynesiana como Stiglitz e a nova Cepal, conforme abordaremos adiante, definem que o neoliberalismo seria as medidas de rápida privatização e abertura comercial que foram impostas pelo Consenso de Washington e exigidas pelo FMI, embasado por uma política de desenvolvimento de curto prazo. Após o Consenso de Washington essa pauta teria sido revista e o próprio Banco Mundial abandonou o paradigma neoliberal, adotando uma proposta desenvolvimentista de longo prazo.

A princípio, vale lembrar que a promessa veiculada pelo Consenso de Washington de que se estabeleceria a retomada e revitalização do crescimento econômico e redistribuição de renda não foi alcançada entre os países latino-americanos, que foram os “alunos mais aplicados” na disciplina fiscal imposta por esse programa e os “garotos-propaganda” da propalada “reforma”. Com a abertura comercial, as privatizações e a flexibilização do mercado de trabalho, os efeitos foram, contrariamente àqueles esperados pelos seus idealizadores, em termos relacionados ao crescimento econômico e geração de empregos, o que tornou os países ainda mais suscetíveis às constantes crises econômicas e financeiras, característica impressa por esse modelo de desenvolvimento.

Esses argumentos ficam mais elucidativos quando consideramos as dimensões assumidas pela crise estrutural que se alastrou pela África do Sul e pela Argentina em 2001, como também, na Turquia, na Ucrânia e no Brasil em 1998 e 1999. Pereira (2009) registra que nesse período, o Banco Mundial atuou mais como “emprestador contracíclico”, em detrimento de um papel efetivo de promotor do desenvolvimento, já que “no final de 1998, 39% dos novos compromissos com os países clientes foram por meio de empréstimos e créditos grandes e de rápido desembolso; em 1999 foi de 53% e em 2002, 50%” (PEREIRA, 2009, p. 248-249).

A experiência empírica mostrou que os países que introduziram políticas alinhadas ao Consenso de Washington, sobretudo, nos anos 1980-90 tiveram como

resultados um aumento elevado nos índices de desemprego que, conseqüentemente, repercutiu em elevados índices de desigualdade e pobreza. A perda da capacidade na retomada dos empregos extintos, na América Latina, por exemplo, durante o período de modernização da indústria (1980-90) foi uma “marca” indelével deixada pelo lastro do neoliberalismo. O desemprego aberto a partir de 1995 se tornou um fenômeno sem precedentes na América Latina. Embora tenha registrado o aumento do desemprego durante as crises econômicas anteriores, este sempre tendia a baixar com certa rapidez, até mesmo durante a década de 1980, em que o desempenho econômico dos países da região foi considerado fraco. Anteriormente, o desemprego aberto se alternava em uma nova etapa de maior disponibilidade de emprego no “setor de baixa produtividade”, processo que não se registrou com a mesma magnitude, nos anos 1990 (CEPAL, 2003).

Essa reestruturação no mundo do trabalho teve efeitos diretos nos padrões de proteção social dos países. Segundo Soares (2001) as “reformas” (contrarreformas) neoliberais não encontraram nos países latino-americanos, uma total ausência de políticas sociais. Para além das graves limitações dessas políticas, a neoliberalização além de não as resolver, as agravaram, configurando-se em um “Estado de Bem-Estar” incompleto e atropelado pelo ajuste neoliberal. Devido a crescente pauperização da classe trabalhadora que se revelou alarmante, sobretudo, nos indicadores sociais dessas organizações, a partir da década de 1990 se destaca os debates sobre a redefinição das políticas sociais, cujas ações se concentram no ataque apenas emergencial e focalizado dos problemas sociais (SOARES, 2001, p. 151). É nesse sentido, que o próprio Banco Mundial passa a reconhecer a existência, a persistência e o agravamento de níveis de pobreza extrema em todo o mundo (TEIXEIRA, 2009, p.111).

Diante desse quadro, o próprio pensamento ortodoxo começa a propor algumas modificações no processo de ajuste estrutural com a promessa de retomar o crescimento econômico e alterar os índices de pobreza. O denso estudo de Pereira (2009) sobre os deslocamentos teóricos do Banco Mundial, que o autor nomeia como “dilatação” ou “reciclagem” do programa neoliberal nos fornece alguns elementos históricos de como se processou esse debate no interior da organização. Segundo Pereira (2009) diante da crise asiática, o Banco Mundial foi absorvendo demandas externas dos próprios países clientes que se encontravam em sérias situações econômicas e altamente endividados, porém, adequando-as de acordo com seus interesses a uma agenda estratégica (PEREIRA, 2009), a fim de evitar um colapso no sistema financeiro internacional.

Foi na gestão de Wolfensohn<sup>39</sup>, em 1995, que deu início a uma reforma administrativa com o fim de assegurar a liderança intelectual do Banco em todas as áreas relativas ao desenvolvimento. A princípio as prioridades estabelecidas para o seu mandato eram a política externa, liberalização econômica no Leste europeu e Rússia, bem como, reconstruir territórios marcados por conflitos e guerras (Bósnia e Faixa de Gaza). “No centro da pauta estava o alargamento geográfico e social das fronteiras da reestruturação capitalista neoliberal e o reposicionamento do Banco no contexto da globalização financeira” (PEREIRA, 2009, p. 233).

A gestão de Wolfensohn tinha por objetivo realizar mudanças profundas na instituição e de reconstruir a imagem do Banco perante o mundo, ampliando seu canal de diálogo e cooperação junto aos países devedores e as Organizações Não-Governamentais – ONGs. Para isso seria necessário, nos dizeres do próprio Wolfensohn torná-lo um ‘banco de conhecimento’, “capaz de criar, estimular, disseminar, promover e aplicar ideias para orientar todo o arco de políticas públicas nos países clientes que guiassem o estabelecimento de ligações entre governos, empresários, ONGs e demais atores sociais” (PEREIRA, 2009, p. 259):

Esse conjunto de medidas daria substância, nos termos de Wolfensohn, a um “novo” paradigma, um “enfoque mais integrado de desenvolvimento” voltado para os fundamentos sociais e institucionais necessários à valorização capitalista. Sem “instituições fortes e coesão social”, o desenvolvimento econômico jamais seria viável. “Fatores sociais, culturais e institucionais são a chave para o sucesso e a sustentabilidade”, dizia o novo presidente (PEREIRA, 2009, p.241).

Começa uma capitulação no interior do próprio Banco Mundial em relação às críticas ao processo de ajuste estrutural e à globalização, diante de sua possibilidade de perda de credibilidade no cenário internacional. A princípio para assegurar a gravitação do Banco como um ator financeiro relevante junto aos seus maiores clientes (os mercados emergentes), o discurso de Wolfensohn prometia reconstruir a imagem da organização com um programa neoliberal agressivo que envolveria diferentes economias em torno do tema “trabalho na globalização”, mas colocando-se a favor do capital e contra os direitos dos trabalhadores (PEREIRA, 2009, p. 241). Assim, viajou

---

<sup>39</sup> James Wolfensohn é cidadão australiano com mestrado em administração de negócios pela Harvard Business School e naturalizado norte-americano. Antes de assumir a presidência do Banco Mundial em 1995 já exercia cargos diretivos no grupo bancário J. Henry Schroder em Londres e Nova Iorque entre 1967 e 1976 e desempenhou papel chave de salvar a empresa Chrysler Corporation executada pelo governo dos EUA em 1979, o que o aproximou dos círculos políticos de Washington.

por mais de quarenta países, defendendo um amplo pacote de “reformas” e um trabalho de persuasão sobre os sindicatos dos trabalhadores, apoiado num discurso de luta contra a pobreza propunha a revisão das legislações trabalhistas e o fim do salário mínimo. Justificava dizendo que os trabalhadores do sistema formal eram privilegiados e ganhavam muito mais do que o salário mínimo, prejudicando os que aspiram ao sistema formal devido aos custos elevados. Esse fator seria um problema para os países de renda baixa e média.

O lema era que o “rebaixamento dos salários deveria promover a equidade”. “Advogando a redução da pobreza e a equidade social como necessárias à estabilidade política e econômica internacional, a proteção ambiental e a sinergia entre desenvolvimento e paz [...]”, o presidente fazia com que o Banco Mundial reforçasse suas relações com clientes que visavam à acumulação de capital e fortalecimento de direitos de propriedade, por meio do diálogo político e de projetos sociais. Projetos em articulação com associações, instituições multilaterais, bancos regionais de desenvolvimento, ONGs, governos, etc. para organizar e liderar programas de desenvolvimento econômico.

O Banco Mundial deveria trabalhar junto com o FMI para financiar com eficiência máxima os países pobres fora dos círculos de capital privado estrangeiro. O novo presidente instituiu a “cultura dos resultados” e abandonou a “cultura da aprovação”. O Banco deveria ser um bom parceiro (ouvir críticas e atuar construtivamente), abrindo canais de diálogo e cooperação (sobretudo com ONGs) sob o discurso da interdependência planetária e que todos faziam parte do “negócio do desenvolvimento”. Nesse sentido, para levar a cabo a tarefa de instância promotora do conhecimento o Banco adotou a estratégia de diálogos e consultas com diversas organizações sociais (PEREIRA, 2009).

Segundo Pereira (2009, p. 250) Wolfensohn iniciou experiências de diálogo a partir de três iniciativas que tiveram repercussão internacional ampla como a Revisão Participativa do Ajustamento Estrutural, a Comissão Mundial de Barragens e a Revisão das Indústrias Extrativas, com intuito de mostrar transparência e sensibilidade às críticas, como também ampliar o arco de alianças junto a setores da sociedade civil. Entretanto, algumas tentativas frustraram-se. Para exemplificar esse fracasso, na primeira iniciativa da revisão participativa dos programas de ajuste estrutural (PAES) o caso mais expressivo foi o relatório organizado pela *Structural Adjustment*

*Participatory Review International Network* – SAPRIN<sup>40</sup> - que em parceria com o Banco Mundial, desenvolveu suas pesquisas em oito países: Bangladesh, Equador, El Salvador, Gana, Hungria, Mali, Uganda, Zimbábue. México, Filipinas e Argentina ficaram de fora, porém depois foram incorporados. Isso porque, além de mobilizar amplos setores da sociedade civil em torno da pesquisa de avaliação, os resultados dos relatórios apresentados pela SAPRIN a respeito dos PAEs foram totalmente rejeitados pelo Banco Mundial, pois o conteúdo do relatório desancou a agenda política recomendada. Segundo a SAPRIN: “existem cidadãos organizados para construir novas alternativas às políticas econômicas atuais” (SAPRIN, 2005).

O relatório pontua que em nenhum dos países que implantaram o processo de liberalização, houve uma contrapartida para minimizar seus efeitos sob as populações afetadas, ou seja, a liberalização ocorreu de forma indiscriminada sem considerar os sujeitos envolvidos. A política de liberalização foi criada com o intuito de expandir o crescimento da taxa de exportações, assim a SAPRIN identificou que houve a elevação das exportações, no entanto, quando comparadas ao PIB dos países com períodos anteriores a liberalização, constata-se que sua elevação não é suficiente para cobrir os *déficits* comerciais colocando em dúvida, a eficácia da política de liberalização. Outra consequência da liberalização foi a falência de empresas nacionais, que não tinham condições de competir com mercadorias importadas (SAPRIN, 2005, p. 36, 37 e 43).

A liberalização também repercutiu negativamente sob os índices de emprego, em todos os países pesquisados houve uma elevação dos empregos informais em detrimento dos empregos formais, uma vez que, os produtos destinados à exportação não empregavam uma grande massa de trabalhadores e ainda, as importações enfraqueciam o comércio nacional. Os impactos sob os empregos tiveram um agravante, pois estão suscetíveis às oscilações da economia mundial. As mudanças no mercado de trabalho provocadas pelo ajuste são negativas, pois impõe novas regulamentações para as

---

<sup>40</sup> A SAPRIN é uma rede global criada para expandir e legitimar o papel da sociedade civil na construção de políticas públicas e econômicas, com o intuito de reforçar o desafio de organizar o programa de ajustamento estrutural, com base na participação de cidadãos de todo o mundo. Para criar um canal direto de diálogo, foram consultados mais de 300 grupos de representantes da sociedade civil, dos quais incluem (organizações comunitárias, sindicatos, grupos de mulheres, associações de pequenos negócios, organizações ambientais, associações de agricultores, organizações de povos indígenas, associações de educação, associações de cuidados de saúde, organizações profissionais, organizações não-governamentais, associações religiosas, grupos de jovens). Assim, foram reunidas diversas vozes da sociedade para avaliar qual o real impacto do pacote de ajuste proposto pelo Banco Mundial. Mais informações sobre a metodologia da avaliação e sobre o relatório ver em: [http://www.saprin.org/global\\_rpt.htm](http://www.saprin.org/global_rpt.htm)

relações de trabalho alterando-as no sentido de flexibilizar a força de trabalho, condição que expõe os trabalhadores a situações cada vez mais fragilizadas, pois a flexibilização permite maior mobilidade da força de trabalho, mediante a drástica redução de direitos. A política de ativação do mercado de trabalho sugere formas cada vez mais flexíveis de acesso ao mercado de trabalho. Assim, sob a justificativa de livre mercado, os trabalhadores experimentam a deterioração da qualidade de trabalho e vida, o resultado disso é o aumento da pobreza e dos problemas sociais (SAPRIN, 2005, p. 51, 75, 84).

Através de uma sucessão de acontecimentos, a SAPRIN classifica a política de liberalização comercial como negativa, tendo em vista que o desequilíbrio entre importações e exportações coloca os países em situação ainda mais vulnerável, dependentes de uma economia mundial e reféns de uma dívida externa. A tentativa de acelerar as exportações para equilibrar o *déficit* comercial, atua diretamente no emprego, uma vez que o torna ainda mais precarizado, dada a situação de desemprego. O fato dos meios de produção estar concentrados nas mãos de poucos, faz com que a distribuição de renda seja ainda mais desigual. Assim a SAPRIN considera a liberalização como “economicamente inadequada, socialmente inaceitável, e politicamente inviável, bem como, tecnicamente ineficiente” (SAPRIN, 2005, p. 54).

A partir de então, segundo Pereira (2009) as pesquisas das ONGs sofreram interferência e foram classificadas como “razoáveis” e “não razoáveis”, considerando a forma como participavam e cooperavam com o Banco. A rede internacional de assistência ao desenvolvimento no circuito das ONGs estava cultivada, contratadas para consultorias e projetos em áreas sociais e ambientais, atendendo a uma espécie de “imperialismo brando”, que as mantinham presas pelas planilhas de pagamento. Nessa esteira, grupos comunitários acabaram dependentes da manutenção dos projetos desenvolvidos pelas ONGs.

Outra postura de Wolfensohn que estimulou o fortalecimento do Banco Mundial foram os anúncios em jornais americanos (inclusive no jornal do Congresso) que os empréstimos e aconselhamento político resultavam em contratos extremamente lucrativos para as empresas americanas, gerando empregos e aumento nas exportações. Mas os custos das propagandas chamaram a atenção dos republicanos e o Congresso liberou uma contribuição menor do que o previsto. A despeito disso, “os recursos do Banco Mundial haviam se tornado proporcionalmente mais importantes para a política externa estadunidense do que no passado” (PEREIRA, 2009, p. 240). Para ilustrar o

problema da América latina e Caribe, o autor mostra que os projetos financiados pelo Banco Mundial em colaboração com as ONGs, no período de 1987 a 1999, chegaram a 443 ou 24%, atrás apenas dos investimentos na África. O grande mote era estimular o protagonismo da sociedade civil e fortalecer as parcerias público-privadas. O Brasil e a Argentina, dentre outros mercados emergentes (China e Tailândia), receberam parte desse fluxo de capital privado.

O cenário de constantes crises que revelou a instabilidade financeira do sistema passou a ser a principal preocupação da agenda financeira internacional. A crise asiática de 1997 teve seus rebatimentos dramáticos na declaração da moratória da dívida Russa em agosto de 1998 e, que também se propagou com força pela América Latina. A crise brasileira de 1999 foi o reflexo desse cenário, bem como, o seu maior endividamento nesse período. Para conter as insatisfações populares com as políticas de ajuste estrutural e eludir o debate sobre a revisão das políticas de liberalização econômica, privatização das empresas públicas e desregulamentação dos mercados de trabalho que compõe o núcleo do programa neoliberal, Wolfensohn se empenhou na estratégia de luta contra a pobreza, operada no plano da pequena política promovendo incentivos microeconômicos como forma de complementar as medidas macroeconômicas neoliberais, com “a internalização de regras de conduta social e consentimento dos grupos sociais subalternos a canais limitados e corporativos de participação política e ação social” (PEREIRA, 2009, p. 241).

O Banco Mundial passou a focar as “reformas” estruturais intituladas de “segunda geração”. Enquanto as “reformas” de primeira geração significaram uma espécie de terapia de choque necessária à estabilização macroeconômica, nessa nova fase era necessário adotar medidas para o retorno do crescimento econômico e combater a pobreza extrema. Nesse segundo estágio o Banco Mundial passa a ter uma visão diferente com relação ao Estado, pois se, antes era visto como negativo ao desenvolvimento agora passa a ser recomendável a intervenção estatal enquanto estratégia para retomada do crescimento econômico e combate à pobreza.

Sobre esse contexto há um amplo e polêmico debate em curso. Merrien (2007, p. 47) ao abordar esse período como pós-Consenso de Washington o caracteriza a partir de uma ordem internacional que tornou sua agenda política mais atrativa diante de uma conjuntura política, e, sobretudo, econômica e social que favoreceram sua adesão. Para Merrien (2007) uma série de elementos parece demonstrar que entramos em uma fase

que poderíamos chamar de pós-Consenso de Washington, no sentido conferido por Stiglitz, “que atribui uma nova prioridade ao social” (MERRIEN, 2007, p. 49). Entretanto, se tornou mais difícil caracterizar esse momento em relação às fases anteriores, sobretudo, no que tange ao grau de ruptura com o neoliberalismo, as consequências políticas aos sistemas nacionais de proteção social e, além disso, “os seus efeitos sociais, notadamente em termos de desigualdade e de justiça social” (MERRIEN, 2007, p. 49).

Na análise de Merrien (2007) após os desastrosos efeitos sociais das medidas de ajustamento, bem como, com as crises asiáticas e latino-americanas do final da última década do século XX, o protagonismo dos movimentos sociais e as dificuldades práticas diante dos efeitos contrários às expectativas criadas pelas “reformas”, o Consenso de Washington tende a se deteriorar. A caracterização trazida pelo autor é a de que, nesse contexto, “a agenda de reforma neoliberal em matéria de proteção social na América Latina esgotou-se completamente” (MERRIEN, 2007, p. 68). Contudo, não ocorreu um retorno ao antigo consenso Keynesiano, mas abre possibilidades para extensão da proteção social, pois houve recuo no desmantelamento da seguridade social e inovou-se consideravelmente em matéria de luta contra a pobreza, o que parece indicar, na análise do autor, uma ruptura com o neoliberalismo.

Distinta da análise trazida acima, Castelo (2013) defende que a incorporação por parte das agências multilaterais de uma agenda política de intervenção junto às expressões mais graves da questão social, centrada na luta contra a pobreza extrema, não se trata, propriamente, de um possível rompimento com o neoliberalismo. Diante da crise conjuntural do bloco histórico neoliberal nos anos 1990 “houve uma correção de rumo dos programas de ajuste propugnados pelas agências multilaterais de desenvolvimento, os projetos de refuncionalização do Estado ganharam uma nova configuração” (CASTELO, 2013, p. 244).

Essas reconfigurações trazem em seu bojo uma mudança no papel do Estado, em relação à retórica anterior – “se antes das medidas corretivas defendia-se – pelo menos no plano da retórica – um aparato estatal mínimo, o Estado, agora, teria uma função reguladora das atividades econômicas” (CASTELO, 2013, p. 244) e passaria a operacionalizar, através de parcerias com o setor privado, políticas sociais de caráter emergencial e focalizado, com o objetivo de “garantir as taxas de acumulação do capital e mitigar as expressões da ‘questão social’ através do controle da força de trabalho e do

atendimento de necessidades mínimas dos ‘clientes’ dos serviços sociais” (CASTELO, 2012, p. 244). Contudo, mantém-se a mesma agenda do receituário-ideal do neoliberalismo centrada “na retomada das taxas de lucro, na estabilidade monetária, no equilíbrio fiscal, na desoneração de impostos do capital, na desestabilização do poder dos sindicatos e do controle social sobre a força de trabalho” (CASTELO, 2012, p. 245).

Nesse contexto, a retórica gira em torno da ideia de que o Estado teria uma participação ativa no modo de produção capitalista, ou melhor, ocorreria uma modificação nas suas funções com vistas à refuncionalizar os “seus mecanismos ampliados de manutenção e legitimação do bloco histórico vigente, seja pelo consenso, seja pela coerção, conservando sua natureza classista” (CASTELO, 2012, p. 245). A esse conjunto de ideologias o autor denomina por *social-liberalismo* que “prega uma intervenção estatal mais ativa em certas expressões da ‘questão social’, em particular nas explosivas em termos políticos (pobreza e direitos humanos), humanitários (infâncias e doenças contagiosas) e ecológicos” (CASTELO, 2012, p. 246).

O social-liberalismo é, segundo o autor, a segunda variante ideológica do neoliberalismo, pois a primeira esteve mais alinhada às ideias dos fundadores de Mont Pèlerin – que o essencial era centrar-se no crescimento econômico, uma vez que, os mecanismos impessoais do mercado se encarregariam de transferir automaticamente a riqueza para os segmentos populares – já na segunda variante se estabelece uma espécie de “sincretismo entre mercado e Estado”, que supostamente seja “capaz de instaurar a justiça social”. “Ou seja, as desigualdades socioeconômicas deixaram de ser uma solução para questões específicas do capitalismo e passaram a ser um dilema pessoal a ser tratado pela burguesia e seus intelectuais” (CASTELO, 2012, p. 248). A partir de então houve “uma ofensiva na direção das bandeiras ideológicas da esquerda, tradicionalmente vinculadas às lutas igualitaristas”, reconfigurando o ideal progressista dessas lutas em significados políticos e culturais conservadores (CASTELO, 2012, p. 248).

Castelo deixa evidente que essa variante ideológica do neoliberalismo “não se compromete efetivamente com os problemas sociais enfrentados diariamente pelas classes subalternas”, pelo contrário, suas respostas são sempre pontuais e insatisfatórias diante das contradições econômicas e das lutas das classes subalternas, visto que não são capazes de produzirem enfrentamentos efetivos junto “às expressões da ‘questão

social' mais alarmantes e evidentes, que expõem as entranhas do sistema burguês e suas mazelas" (CASTELO, 2012, p. 248). Assim, "o receituário-ideal neoliberal e o social-liberalismo não são dois projetos distintos, um conservador e outro reformista" (CASTELO, 2013, p. 274). O neoliberalismo passou a atuar como um "centrismo conservador", que diante da cooptação de forças progressistas passou a ditar os mesmos objetivos, tanto à esquerda quanto à direita, "embora cada uma delas tenham métodos ligeiramente diferenciados de dirigir o projeto neoliberal" (CASTELO, 2013, p. 247).

A "batalha de ideias" empreendida por Castelo é revigorante e trazem elementos certos para desmistificar a falaciosa "guinada" das organizações multilares, no sentido de sugerir a ruptura destas com o neoliberalismo, caracterização com a qual se concorda. Entretanto, o autor qualifica o social-liberalismo como um projeto "reformista-restaurador" da burguesia rentista. Embora saliente "que tais reformas não se configuraram como conquistas da classe trabalhadora como as ocorridas nos 30 Anos Gloriosos", para ele o caráter reformista-restaurador do social-liberalismo está relacionado às concessões que as classes dominantes passam a fazer "sob um invólucro de medidas assistencialistas totalmente desvinculadas das noções de direito, de organização de classe e de luta político-social" (CASTELO, 2013, p. 242). Castelo parece sinalizar que a ofensiva rentista adequou o seu projeto inicial de restauração a uma reforma-restauradora, com vistas a sustentar o bloco histórico neoliberal.

Contudo, me parece que, apesar de promover alguns deslocamentos teóricos, políticos e sociais a partir da última década do século passado, o conteúdo basilar das "variantes" do neoliberalismo (seja em termos de sua aplicação mais pura ou social-liberal) mantém sua essência contrarreformista. Portanto, seria equivocado lhe atribuir qualquer sentido reformista ou reformador-restaurador. Embora, reconheça que há maneiras distintas de implementar esse projeto – seja relacionado ao ritmo (de forma lenta ou mais rápida) ou à intensidade de sua aplicação, que também está permeado pela luta de classes e pela intervenção do Estado – seu conteúdo contrarreformista não se alterou.

É óbvio que a implementação do programa neoliberal em termos de sequência, ritmo e seus efeitos não podem ser idênticos em todos os países, pois as formações econômicas, sociais e configurações políticas são distintas. Além disso, a sua aplicação não está livre das contradições e interesses de classes e da intervenção do Estado burguês, que joga um papel central nesse processo.

Na “nova” linguagem do Banco Mundial o Estado deve perseguir a combinação entre a atividade pública e privada que corresponderia a uma economia de mercado ideal. Esse deve ser um modelo geral e muito mais que um esquema rígido para refuncionalizar o papel do Estado. O Estado deve determinar quais são os campos em que “falhas de mercado” podem justificar a intervenção estatal. Nos campos em que os mercados não funcionam adequadamente é necessário avaliar caso a caso os melhores resultados com a intervenção estatal direta – ou a regulação – ou o financiamento direto dos serviços privados (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 134).

Em termos macroeconômicos mantém-se a liberalização comercial que é, por um lado, uma pré-condição do neoliberalismo, porque seu ponto central é promover a competitividade entre os países (produtos importados e nacionais). Esse esgarçamento das fronteiras de proteção das indústrias nacionais leva à redução dos preços nas economias internas. Assim, a regulação pautada no modelo de substituição de importações deve ser substituída pela economia de mercado entre os países latino-americanos, direção que mantém a supremacia do capital financeiro, debilitando inclusive as instituições democráticas, já que as políticas macroeconômicas devem ser levadas a cabo por Ministérios concentrados, distante de qualquer ameaça popular. Por outro, tal medida pressiona estruturalmente o processo de privatização, desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho, bem como, dos mecanismos de proteção social, pressionando em direção à redução de direitos sociais com impactos profundos nos sistemas de seguridade social.

O papel do Estado é enfatizado como “fonte de energia” para grupos e sujeitos políticos, a privatização do funcionamento e dos recursos do Estado é tão importante quanto à apropriação desses recursos pelo mercado e, muitas vezes, o sucesso ou fracasso nessas instâncias estão ligados ao controle dos recursos do Estado (VILAS, 1997, p. 149) pela apropriação de grande parte do fundo público pelo setor privado. A refuncionalização do Estado preserva, portanto, o rebaixamento do nível de autonomização relativa do Estado. O Estado moderno surgiu da separação, ainda que fictícia, entre o político e o econômico e é sobre tal separação que se constitui a autonomia relativa do Estado (WOOD, 2014). Conforme apontado no capítulo 1, esse grau de autonomia se encontra relacionado à luta de classes, ao grau de desenvolvimento das forças produtivas e, também ao grau de estabilidade política dos blocos dominantes no poder. Segundo Vilas (1997, p. 148-49) embora o Estado

capitalista tenha surgido a partir da separação típica entre dominação política/econômica e entre exploração do trabalho, tal separação não é irreversível, pelo contrário, em tempos de crises – como a que se vivencia – a autonomia do Estado em relação ao aspecto político tem-se reduzido substancialmente.

Nesse ambiente contrarreformista, as promessas de redistribuição de renda e equidade estão condicionadas aos limites impostos pelo modelo. As políticas assistenciais de caráter focalizado e fragmentado passam a adquirir centralidade na “agenda social”, em contrapartida, avançam fortes conteúdos ideológicos contra as regulamentações trabalhistas colocando-as como responsáveis e geradoras de desemprego, em função de sua rigidez e da proteção social excessiva dos trabalhadores. Portanto, a diminuição de direitos e o rebaixamento da proteção social é um elemento estrutural e intrínseco ao projeto, daí a essência contrarreformista do Estado neoliberal, tanto em sua versão ‘mínima’, quanto mais ‘ativa’. As medidas reafirmam a lógica de um programa de contrarreforma do Estado já que a terapia recomendada é a de resolver o problema crônico da falta de mobilidade de mão de obra para estimular o crescimento econômico e, ao mesmo tempo reduzir a pobreza. Para isso é necessário eliminar os obstáculos (leia-se direitos trabalhistas) “que impedem os trabalhadores de mudarem de emprego livremente, em particular a vinculação das prestações sociais às empresas”.

Essas reformulações estão distantes de refuncionalizar o papel do Estado, no sentido de retroagir o ambiente contrarreformista, pelo contrário, pretendem adequar aqueles elementos à realidade, devido às próprias contradições geradas pela aplicação prática das medidas regressivas contra a classe trabalhadora. Assim, o sentido das concessões feitas pelas classes dominantes aos subalternos, mediante políticas assistencialistas que são desvinculadas da lógica do direito, mas se assemelham, a uma espécie de “sofisticação” da contrarreforma do Estado. São ideologias cujos aportes teóricos são compatíveis com a lógica do próprio desenvolvimento capitalista na fase atual, que precisa rebaixar os custos com a força de trabalho e com a proteção social, bem como, tornar os produtos mais competitivos em termos de preços, pois o que move a concorrência é a busca incessante por superlucros. Além disso, cumpre o papel político de manter a supremacia da ofensiva rentista.

Em torno dessas reformulações, o Banco Mundial aglutinou um *mainstream* de economistas e intelectuais renomados, laureados por Prêmios *Nobel*, dentre os quais

destaca-se Joseph Stiglitz (prêmio *Nobel* de economia em 2001) e Amartya Sen (prêmio *Nobel* de economia em 1998).

### **3.3.1-Entre o “intervencionismo” e o “Estado Mínimo” ou a sofisticação da contrarreforma do Estado**

Como já fora abordado anteriormente, a partir da crise mexicana em 1994 houve um aumento dos protestos anti-globalização e uma crescente impopularidade do projeto neoliberal junto às populações dos países “em desenvolvimento” passou a ganhar força. A gestão de Wolfensohn abriu possibilidades, ainda que limitadas, de debate no interior do Banco Mundial a respeito da funcionalidade do ajuste estrutural. Essa abertura trouxe algumas “inovações” que foram incorporadas pelo *mainstream* do pensamento econômico ortodoxo, dentre as quais podem destacar-se: o reconhecimento da existência das “falhas do mercado” e que os Estados devem corrigir; prioridade no combate à pobreza extrema; atender questões relativas à equidade, geração de empregos e a competição dentro do ambiente macroeconômico; construção de uma proposta de desenvolvimento que leve em consideração o gradualismo, o sequenciamento e ritmo das contrarreformas; e ampliar o consenso global.

A essas estratégias neoliberais que vem sendo tecidas no interior do Banco Mundial, que visam materializar as promessas de crescimento econômico e diminuição da pobreza são denominadas aqui como “sofisticação” da contrarreforma do Estado. Essa sofisticação está relacionada ao empenho ideológico em construir uma proposta neoliberal de “desenvolvimento”, sobretudo, a partir de meados dos anos 1990, que aglutinou em torno do Banco Mundial, renomados intelectuais – preocupados com a “pobreza”, a “equidade” e a “justiça social” que buscaram ampliar o consenso através da “voz dos pobres”, ao mesmo tempo em que se reafirmam os princípios macroeconômicos do neoliberalismo.

Em 1997 o Banco Mundial lança o Relatório de Desenvolvimento Mundial intitulado “O Estado num mundo em mudança”, que foi traduzido para vários idiomas como forma de difundir o seu conteúdo para todos os países clientes. Esse relatório explicita a “nova” posição da ortodoxia com relação ao papel do Estado para a promoção do desenvolvimento onde se retoma a crítica à intervenção estatal do modelo

Keynesiano-Fordista, mas também aponta que o “Estado mínimo” é insuficiente para promover o desenvolvimento, ou seja, passa-se a aceitar uma espécie de Estado “intermediário”. A razão para tal mudança de enfoque segundo o próprio relatório é o reconhecimento dos casos bem-sucedidos de desenvolvimento, a exemplo do “milagre” econômico do leste asiático nos anos 1980/90 e das atuais economias industrializadas que não seguiram à risca as recomendações do Consenso de Washington (BANCO MUNDIAL, 1997). Ainda o Relatório aponta as insatisfações populares causadas pela rápida liberalização e pelas “reformas” que não trouxeram o crescimento econômico e diminuição da pobreza, almejados.

O seu conteúdo também explicita um ardoroso ataque ao tipo de regulação estatal promovido no pós-segunda guerra e visa, antes de tudo, garantir a sustentabilidade das “reformas” neoliberais, tendo como objetivo central a manutenção da política macroeconômica a partir de uma intervenção mais ativa e eficiente do Estado para favorecer os mercados. Joseph Stiglitz então economista chefe e vice-presidente do Banco entre 1997 a 2000 exerceu considerável influência na elaboração do relatório, enquanto diretor geral. Professor de economia em centros de ensino e pesquisa nos Estados Unidos como Yale, Princeton e Stanford, ocupou o cargo de presidente do Conselho de Assessores Econômicos de 1993 a 1997 durante a presidência de William Jefferson Clinton e após sair do Banco Mundial em 2000 retornou à Universidade e em 2001 recebeu o prêmio Nobel de economia por elaborar a teoria das falhas assimétricas.

Os estudos de Arrow e Debreu, também ganhadores do prêmio Nobel de economia tem uma considerável influência na elaboração da teoria de Stiglitz. Segundo Stiglitz um dos grandes feitos desses economistas foi legitimar com base em dados matemáticos as condições sob as quais, o argumento da mão invisível de Smith funcionaria e explicaram com maior rigor científico a alocação de recursos por meio dos mecanismos de mercado. Arrow e Debreu puderam definir as condições ideais na qual Smith tinha razão e identificaram um grande número de condições irrealistas: “tais como a necessidade de que a informação fosse perfeita, ou, pelo menos, não fosse afetada pelo que acontecia na economia, e que, se alguém tivesse uma informação, os outros teriam a mesma informação; que a competição fosse perfeita” (STIGLITZ, 2003, p. 42). Mesmo que ainda se suponha que essas situações sejam irreais a fé era de que a “realidade não se afastasse tanto delas” – se a informação não fosse tão imperfeita ou se as empresas não tivessem tanto poder de mercado – a teoria da mão invisível de Smith

poderia ser “uma boa descrição da economia” (STIGLITZ, 2003, p. 42). As elaborações de Arrow e Debreau abriram uma brecha na teoria neoclássica e a partir de então surgiu o neokeynesianismo também chamado de novo monetarismo.

Com base nos estudos de Arrow e Debreau, Stiglitz se ateve nas consequências da informação imperfeita e assimétrica – quando os indivíduos e empresas possuem informações privilegiadas – mostrando que nesses casos a mão invisível não existe; que os mercados funcionam de forma diferente do que se faz acreditar as teorias “dos mercados perfeitos” e demonstrou situações em que as “falhas de mercado” se fazem presente e que precisam da intervenção ativa do Estado. Para Stiglitz o mercado produz grandes benefícios e foi responsável por uma melhora no padrão de vida ao longo do século XX, mas também tem inúmeras limitações que não podem ser ignoradas, ou seja, “há ainda um papel vital que o governo precisa desempenhar” (STIGLITZ, 2003, p. 45). Segundo o autor mesmo reconhecendo que os mercados não funcionam bem, produzem coisas em demasia – como poluição do ar – e que não poderiam redistribuir renda aceitável, os conservadores argumentavam que as questões de eficiência e equidade deveriam ser separadas (STIGLITZ, 2007, p. 45; 2003, p. 42). Entretanto, o autor aponta que essa visão vem sendo modificada:

Nessa visão conservadora, a economia trata apenas da eficiência, e as questões de equidade [...] devem ser deixadas para a política. Hoje, em grande medida, a defesa intelectual do fundamentalismo de mercado desapareceu. [...] Hoje de um modo geral, há a compreensão (pelo menos entre os economistas, se não entre os políticos) da limitação dos mercados. Há também o reconhecimento crescente de que não existe apenas uma forma de capitalismo, apenas uma maneira “correta” de dirigir a economia. [...] Entre as escolhas centrais com que todas as sociedades se defrontam está o papel do governo (STIGLITZ, 2007, p. 45-47).

Nesse universo de escolhas, Stiglitz se restringe a duas escolas de pensamento econômico em disputa pela direção da sociedade: as discussões hoje estão postas por aqueles que defendem a ideologia de livre mercado e aqueles que reconhecem o papel importante dos mercados e dos governos (2007, p. 93), embora aponte alguns pontos de intersecção entre as duas. Além disso, argumenta que assim como os mercados, os governos têm inúmeras falhas, que são tão perturbadoras quanto às falhas do mercado e, por isso ambos devem trabalhar juntos de forma complementar (STIGLITZ, 2003, p. 44-45). Para ele não há alternativa para além das duas visões e o socialismo não

representaria mais uma ameaça, já que teria desaparecido por completo do debate econômico e político após a queda do muro de Berlim em 1989. Como observou Castelo (2013, p. 308) Stiglitz teceu suas controvérsias no campo do *mainstream* do pensamento econômico e conceitos como subdesenvolvimento, estruturalismo, dependência e imperialismo são completamente ignorados em sua abordagem. Dessa forma, a única saída para a crise e o estabelecimento do equilíbrio entre o Estado e o mercado é encontrar um meio-termo apropriado e adaptar as regulamentações para as transformações em curso.

O estilo de intervenção de Estado que se passa a defender é uma espécie de Estado “intermediário” – um meio termo entre o intervencionismo e o Estado mínimo – e suas ações práticas consistem na tentativa de tornar a realidade o mais próximo possível das premissas neoliberais e, a partir delas, chegar ao “bem-estar” promovido pelo mercado, sendo essa a promessa trazida pelo projeto “desenvolvimentista” do Banco Mundial. Nesse sentido, o problema não estaria somente nas contrarreformas implementadas como a liberalização comercial e as privatizações, mas na forma como elas foram realizadas, pois não levaram em consideração o gradualismo, o sequenciamento, o ritmo e as consequências de sua aplicação prática. Assim, de acordo com o Banco o que os Estados devem fazer, a partir de então, é adaptar as “reformas” de suas instituições de acordo com a sua realidade (BANCO MUNDIAL, 1997).

É importante registrar que Stiglitz tem uma preocupação explícita com o crescente movimento anti-globalização e com o antiamericanismo difundidos pelos movimentos sociais em nível internacional e assume que a globalização não é inevitável. Já ocorreram reversões da globalização no passado, basta lembrar que o grau de integração econômica do mundo foi diminuído após a primeira e segunda guerras mundiais e, para que isso não ocorra é necessário fazer a “globalização dar certo”. E adverte que: “as pessoas podem ser enganadas por um período de tempo com as histórias de que é preciso sofrer agora para ter ganhos futuros – mas depois de um quarto de século essas histórias perdem a credibilidade” (STIGLITZ, 2007, p. 88) e em contextos democráticos, as pessoas prejudicadas tendem a reagir perante essa situação.

Segundo Stiglitz a agenda desenvolvimentista para o século XXI tem aberto brechas para promover crescimento econômico, com redução de pobreza e sustentação de “reformas” nos países em desenvolvimento ou em processo de transição para uma economia de mercado. O sucesso em vários países em escapar da pobreza mostra que o

desenvolvimento é possível, mesmo mantendo os princípios macroeconômicos estabelecidos. A América Latina é um exemplo desse sucesso, “a crise da dívida e a estagnação de crescimento a que ela deu origem parece ter ficado para trás, e os dados mais recentes mostram que os países em desenvolvimento estão crescendo mais rápido que os países industrializados” (STIGLITZ, 2007b, p. 473).

O conteúdo do Relatório de 1997 do Banco Mundial revela uma significativa influência da agenda de desenvolvimento proposta por Stiglitz, em que pese as discordâncias trazidas em suas publicações posteriores<sup>41</sup>, como a crítica – ainda que marginal – à privatização da previdência social. O ex-assessor do Banco comunga essencialmente com os princípios basilares ditados pelo Consenso de Washington: defesa da austeridade fiscal, privatizações e liberalização do comércio. Para ele, em geral os mercados são mais eficientes para administrar as empresas que o setor público e, nesse sentido, o problema não está nas privatizações, mas na forma como foram conduzidas, pois não foram adaptadas de forma eficiente às condições das indústrias locais e regionais. A crítica à globalização se resume à forma como ela foi gerenciada porque não trouxe benefícios econômicos para os países e sua população. Para o economista engajado<sup>42</sup> uma economia deve ser bem dirigida pelo governo a fim de conjugar equidade e eficiência.

Nesse sentido, faz-se necessário trazer a proposta desenvolvimentista do Banco Mundial expressa no Relatório de 1997, no sentido de melhor expor o sentido da intervenção do Estado intermediário. O Relatório traz a mensagem de que o mundo está mudando e também com ele a concepção do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social. Entretanto, não se trata de relembrar a função do Estado do pós-

---

<sup>41</sup> Logo após sair do Banco Mundial, Joseph Stiglitz publica “Os exuberantes anos 90: uma interpretação da década mais próspera da história” e “Globalização como dar certo”, onde se coloca contrário à privatização da previdência social, embora seja uma crítica marginal. Também critica as instituições financeiras, em particular o FMI por impor a aceleração das reformas aos países em desenvolvimento. Com relação ao Banco Mundial as críticas são mais brandas, pois considera o Banco como um intermediário sério e honesto e é “a instituição global mais importante na luta contra a miséria” (STIGLITZ, 2007a, p. 33).

<sup>42</sup> É importante registrar que em suas publicações, Stiglitz se coloca como um economista engajado na luta contra a pobreza e em seus depoimentos expressa: “[...] deixei minha vida tranquila de professor de economia em Stanford para trabalhar em Washington, primeiro como membro, depois como presidente do Conselho de Consultores Econômicos do presidente Clinton”. “Queria ver o que *realmente* acontece – ser uma testemunha. Mas eu queria ser mais que uma testemunha. Comecei a estudar economia nos anos 60, os anos dos direitos civis e dos movimentos da paz. Queria, suponho, mudar o mundo, mas não sabia ao certo de que maneira; sendo acadêmico, eu precisava primeiro entender melhor o mundo” (STIGLITZ, prefácio, Os exuberantes anos 90). Além disso, cabe registrar que os livros de Stiglitz são de fácil entendimento e de agradável leitura.

guerra, pelo contrário, “*a nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador*” (BANCO MUNDIAL, 1997).

Traz uma forte crítica ao que se chama de desenvolvimentismo dominado pelo Estado que foi utilizado para corrigir os danos causados à economia de mercado durante a grande depressão de 1929. Nesse modelo de desenvolvimento, as economias industrializadas fomentaram a expansão do Estado previdenciário e o resultado foi o aumento do tamanho e do alcance dos governos em todo o mundo, o que gerou a “crise fiscal estatal”. Essa estratégia de desenvolvimento para dentro, ou seja, orientada para o mercado interno e liderada pelo Estado foi adotada, em diferentes graus nos diversos países do mundo, os responsáveis por sua formulação acreditavam que o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza requeriam ativa participação do Estado e a proteção da indústria local (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 61-62).

Segundo o Banco Mundial, houve a partir dos anos 1970 um “desencanto” com esse desenvolvimento voltado para dentro e liderado pelo Estado, o que levou os governos a substituírem as intervenções estatais por mercados privados, a propriedade pública pela propriedade privada e a proteção das indústrias nacionais pela concorrência de produtos e investidores estrangeiros. Entretanto, em alguns lugares os resultados esperados não chegaram porque essas medidas não foram bem aplicadas pelos governos. O Estado extrapolou os limites da intervenção e os gastos sociais absorvem anualmente quase a metade da receita total nos países industrializados e cerca de um quarto nos em desenvolvimento. “Não há dúvidas de que o desenvolvimento dominado pelo Estado fracassou. Mas também fracassou o desenvolvimento sem Estado” (BANCO MUNDIAL, 1997).

Embora, o relatório ressalte que não é intuito sugerir nenhuma receita ou um modelo único para um Estado eficiente, ele traz vários elementos que sinalizam para concentrar esforços em reduzir a carga imposta ao Estado, ou seja, de atingir o Estado mínimo, no sentido de obter a aceitação dos cidadãos e da comunidade para “participarem da prestação dos bens coletivos essenciais” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 04). Mas, ao mesmo tempo e de forma um tanto quanto cínica, o Relatório aponta que não significa “reduzir” ou “diluir” o papel do Estado, pois mesmo com uma seletividade maior e uma maior participação da empresa privada será necessário que as instituições centrais do Estado funcionem melhor. “Estão surgindo novas ideias sobre a combinação

apropriada de atividades públicas e privadas e está bem claro que os mercados e os governos são complementares, que a ação governamental pode ser vital para a implantação de fundamentos institucionais apropriados para o mercado” (BANCO MUNDIAL 1997, 43). A marca de um Estado eficiente é que além de sua capacidade de facilitar ações coletivas deve também ter a capacidade de estabelecer regras que definem os mercados e permitam o seu funcionamento (BANCO MUNDIAL, 1997, 35).

O Estado deve eliminar os monopólios públicos em áreas como infraestrutura, serviços sociais e outros bens e serviços, assim como transferir as inovações tecnológicas e organizacionais para o setor privado e para aproveitar melhor a escassa capacidade pública, os governos devem separar o financiamento da infraestrutura e serviços de sua prestação e isolar os segmentos competitivos dos serviços públicos dos segmentos monopólicos. Além disso, “os reformadores devem separar os programas de seguro social, destinados a fazer face aos problemas de saúde e desemprego de toda a sociedade, dos programas de assistência social destinados a ajudar somente os grupos mais pobres” (BANCO MUNDIAL, 1997, 06). Para que isso aconteça é necessário que o Estado esteja mais próximo do povo, no sentido de dar voz aos segmentos mais pauperizados da sociedade e fomentar sua participação na elaboração de políticas de assistência social (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11). Entretanto, o Banco ressalta que a estratégia baseada na maior abertura e participação da população também tem seus riscos, dentre eles, a instabilidade macroeconômica, o que exige cuidado na “descentralização do poder” para que os “Estados possam desempenhar um papel vital na sustentação do desenvolvimento”.

Há uma preocupação demasiada trazida no conteúdo das recomendações no que tange à aceitação da população na transformação ou “reforma” das instituições públicas do Estado. Conforme observou Pereira (2009) diante do fortalecimento da oposição política à agenda neoliberal, os informes se direcionaram para a necessidade de realização de um trabalho ideológico para ampliar a adesão de um conjunto amplo da população, com o objetivo de fazer com que aquela agenda fosse assumida como “expressão da própria vontade nacional” (PEREIRA, 2009, p. 271). Na verdade o conteúdo do relatório não procura fortalecer a participação democrática, mas promover a colaboração passiva da população perante a necessidade de dar continuidade às reformas de segunda geração, que são antes de tudo, contrarreformas e implica perdas

de direitos trabalhistas e redução da proteção social estatal. Além disso, procura isolar qualquer reivindicação popular em torno da decisão da política macroeconômica que devem ficar longe da participação ativa da população.

Para não correr esses riscos a política monetária deve ser conduzida por um Banco Central independente que funcione bem e reduza a ameaça de expansão monetária politicamente motivada e, ao mesmo tempo deve manter certa flexibilidade para acomodar choques externos inevitáveis (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 54). Essa independência do Banco Central deve ser resguardada com base em uma série de dispositivos para impedir os “atos arbitrários das autoridades públicas”. No caso dos países em desenvolvimento essa independência não pode ser promovida apenas por decretos, segundo o Banco:

A escolha de um presidente conservador para o Banco Central, que se oponha mais à inflação do que à sociedade em geral, poderia ser para os países em desenvolvimento uma maneira de colher os benefícios de um Banco Central independente e, ao mesmo tempo, conter os riscos. Outra seria conferir ao Banco apenas independência instrumental – a fixação diária de políticas para atingir certa meta – , deixando a escolha de metas em si aos poderes normativos. Uma terceira opção seria elaborar um contrato para o presidente do Banco Central estabelecendo uma penalidade para o caso de se desviar da meta da inflação anunciada. Isso imitaria o efeito da escolha de um presidente conservador sem se basear em julgamentos subjetivos sobre a pessoa que ocupa o cargo (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 54).

Ou seja, em termos macroeconômicos as recomendações não trazem nenhuma inovação, pelo contrário por meio de expedientes cínicos e antidemocráticos o que se visa é restringir a autonomia dos Estados nacionais e da participação social na definição da política monetária e fiscal e garantir seu controle pelo setor rentista. O relatório é bastante controverso, à medida que ensaia uma branda crítica à globalização ao considerar que as decisões dos Estados são mais afetadas pelos eventos globais e acordos internacionais, também veicula suas grandes virtudes que trouxeram maior mobilidade de informações, de mercadorias e reduziu os atos arbitrários dos Estados nacionais, que sob a velha regulação tinha maior capacidade de tributar o capital. A globalização também foi benéfica porque submeteu as políticas monetárias e fiscais a um escrutínio mais rigoroso do mercado financeiro (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 12).

Entretanto, ainda, segundo o Relatório, a globalização não se globalizou porque não foi capaz de atingir uma grande porção da economia mundial e “metade das

populações dos países em desenvolvimento ficou à margem do propalado crescimento de volume do comércio internacional e dos fluxos de capitais, a partir dos anos 80”. Nesse sentido, a relutância dos governos em se integrar a economia mundial é compreensível porque envolve riscos maiores à vulnerabilidade externa, devido às devastadoras variações de fluxos de capital, porém, esses riscos são menores em comparação ao risco de ficar totalmente fora do processo de globalização (BANCO MUNDIAL, 1997, p.13). Por isso o papel do Estado é crucial tanto para manejar esses choques, quanto para ajudar os indivíduos e as empresas a aproveitarem as brechas de oportunidades abertas pela globalização, enfim, a “globalização tem que dar certo”.

A visão trazida pelo Banco Mundial é a de que “a globalização deve começar em casa” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 13) e para que isso traga equidade é necessário que os governos sejam mais eficientes. O que se nota é que a “nova” visão do Banco Mundial também traz implícita novas promessas, dentre elas, a de que a “reforma” das instituições do Estado levam tempo e que é preciso empenho dos governos e da população para realizá-la de forma a propiciar maior eficiência do mercado para que todos saiam ganhando. Para isso é recomendado o que os governos populares devem fazer (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 14-15):

Os líderes políticos e as elites de mentalidade reformista podem acelerar a reforma tomando decisões que ampliem as opções do povo, enunciem claramente os benefícios e assegurem que as políticas sejam mais inclusivas. Nos últimos anos, alguns líderes políticos de visão transformaram as opções abertas ao público mediante a implantação de reformas decisivas. Foram bem sucedidos porque mostraram a todos os benefícios da reforma e formaram coalizões que deram voz mais forte aos geralmente silenciosos beneficiários. Também foram bem sucedidos – e isso é crucial – porque ofereceram à sociedade uma visão de mais longo prazo, permitindo aos indivíduos enxergar além da angústia imediata do ajuste. O líder eficiente dá ao público o senso de que reforma pertence ao povo e não foi imposta de fora para dentro.

Segundo o Banco Mundial as reformas sociais nas instituições do Estado são mais demoradas porque possuem natureza diferente das reformas macroeconômicas – pertinentes à taxa de câmbio, à política fiscal e à política comercial – estas últimas ocorrem mais depressa e devem ser realizadas mediante decretos – por um pequeno grupo de tecnocratas competentes – sendo necessária apenas a decisão política para realizá-las, pois não exigem uma remodelação das instituições (BANCO MUNDIAL,

1997, p. 13). Já as reformas nas instituições públicas relativas à regulamentação, serviços sociais, financiamento, infraestrutura e obras públicas não podem ser realizadas rapidamente, porque envolvem mudanças e ajustes institucionais para diferentes fins e ainda devem envolver mudanças drásticas no modo de pensar e agir dos governos e da população (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 14).

O que se verifica é que a proposta desenvolvimentista do Banco Mundial reatualiza velhas promessas neoliberais só que agora traz como “novidade” o reconhecimento de que são necessárias a intervenção estatal e o combate à pobreza extrema. O combate à pobreza se transforma em meta prioritária ao desenvolvimento e é veiculada como um dever “moral” ou uma espécie de recompensa aos “perdedores” da mundialização do capital. Porém, no centro do redirecionamento “sofisticado” dado ao Estado está a garantia da supremacia neoliberal, capaz de pôr em prática as contrarreformas neoliberais de segunda geração e aproximar as economias cada vez mais ao ideal preconizado pelo mercado. Pois, para os neoliberais não há problema em recorrer ao discurso da intervenção estatal, já que o Estado nunca deixou de intervir, o que se quer na verdade é tornar as relações sociais cada vez mais mediadas pelo mercado.

### **3.3.2-O “desenvolvimento como liberdade” com foco nas capacidades e habilidades e as recomendações do Banco Mundial para as políticas de geração de emprego**

O núcleo duro das contrarreformas de segunda geração, propostas pelo Banco Mundial, se concentram em sucessivos ataques às legislações e direitos relativos ao “mundo do trabalho”, que segundo a visão do Banco Mundial trata-se de regulações “antiquadas” para os tempos atuais. Entretanto, diante do baixo crescimento econômico, e do aumento do desemprego e pobreza não se pôde decretar o fim das políticas sociais. O que se torna alvo da disputa política das classes e grupos sociais, em torno do Estado são o alcance, os objetivos e a função das políticas sociais. Sendo assim, a conformação da política social atravessou este fim de século ocupando um destaque importante nos embates, enquanto estratégia econômica e política (BEHRING, 2012). Se os impactos da crise estrutural da década de 1970 necessitaram de mecanismos de reação à queda da

taxa de lucros é certo que para o capitalismo continuar sua valorização e realização, não pode abrir mão de condições sociopolíticas, sob as quais tenta superar as crises de sua reprodução, sem perder a condição de classe hegemônica, valendo-se, dentre outras medidas, das políticas sociais (MOTA, 2011, p. 65).

A estratégia “desenvolvimentista” do Banco Mundial consiste em substituir a proteção social relativa aos direitos do trabalho por formas de “proteção mais flexíveis” e condizentes com a lógica de reestruturação produtiva e financeirização em curso. Boschetti (2012, p. 778) chama de corrosão dos sistemas de proteção social, as medidas de precarização do trabalho como alternativas para “saída” das crises via desconstrução dos direitos sociais adquiridos no segundo pós-guerra. O cenário de desemprego, baixa produtividade, alta inflação e a redução dos direitos trabalhistas compuseram a cena da crise do capital. Sob essas circunstâncias há uma redefinição do papel do Estado, que reduz sua intervenção na esfera social, e institui um processo de flexibilização e liberalização das legislações sociais, afetando diretamente a regulamentação do trabalho. Para tanto, são tomadas medidas de ativação de empregos precários para promover o desenvolvimento. Essas medidas propõem combater o desemprego e incluir um maior número de trabalhadores no mercado, através do relaxamento das leis trabalhistas. Assim são “permitidas” contratações atípicas - menor tempo, rebaixamento salarial, redução de direitos – além de “estímulos” à permanência no trabalho, com restrições de acesso ao seguro desemprego (BOSCHETTI, 2012, p. 784).

Um dos principais elementos que chama a atenção nas recomendações do Banco Mundial é exatamente a ênfase nas políticas de ativação de emprego, ao mesmo tempo em que recomenda maior flexibilidade no mercado de trabalho, particularmente no que se refere à legislação trabalhista. O Banco Mundial recomenda o que os países precisam fazer para “adequar” o mercado de trabalho aos moldes da liberalização financeira.

Na linguagem do Banco Mundial a flexibilização da força de trabalho se faz necessária, pois os países apresentam certa rigidez diante das relações de trabalho, o que dificulta as negociações – entre trabalhadores e empregadores – mediadas por legislações rígidas e ultrapassadas que devem ser superadas. O que dificulta a mobilidade do trabalhador, tendo em vista que a densa legislação atrapalha tanto a contratação, quanto a dispensa, repercutindo negativamente nas possibilidades deste ocupar diferentes cargos, ou seja, é preciso avançar na mobilidade de mão de obra.

Uma das medidas do ajuste consiste em (des)fixar um salário mínimo tanto do valor pago pelo empregador ao trabalhador, quanto dos direitos sociais, como aposentadorias e pensões. Nessa perspectiva, o salário deve estar condicionado à produtividade, pois a existência de uma remuneração mínima dificulta a contratação do trabalhador, dado que, o empregador em tempos de crise que não auferisse elevada produtividade, não poderia pagar um salário mínimo impossibilitando assim a contratação. Segundo o Banco Mundial, essa situação – salário mínimo – é um estímulo à informalidade.

O salário mínimo e a legislação trabalhista também afetam negativamente o desenvolvimento, pois produzem o desemprego, já que o trabalhador que está fora do mercado de trabalho – por situações de desemprego, aposentadoria, licença, etc... – tem o direito pelo menos a um salário mínimo. Assim, o Banco Mundial entende que essa situação é um estímulo ao desemprego, uma vez que, o trabalhador é remunerado sem trabalhar. Sugere que as parcelas destinadas ao seguro-desemprego sejam reduzidas, pois além de ser um desestímulo ao trabalho também geram altos índices de pobreza, já que ao fim do seguro, os trabalhadores que não estavam buscando novas ocupações acabam dependendo de programas sociais. A solução proposta pelo Banco Mundial é a “*reduccion de los incentivos contraproducentes*” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 91). A redução das parcelas do seguro desemprego deve estar acompanhada de políticas sociais educativas voltadas para a capacitação da mão de obra desocupada que se torna um componente central.

Assim, diferentemente do período de regulação keynesiano-fordista, o Estado não deve atuar diretamente na geração de empregos, mas estimular a concorrência a partir da capacitação individual dos trabalhadores, transformando-os em gestores da sua própria força de trabalho. Desconsiderando o contexto estrutural de desenvolvimento do capitalismo, com um mercado de trabalho cada vez mais restrito, a flexibilidade que quer o Banco Mundial é tão somente desonerar o Estado e os empregadores das obrigações com a regulamentação do mercado de trabalho e aumentar as taxas de lucros com maior retenção do mais-valor socialmente produzido:

Ao invés de garantir generosamente a todos os indivíduos condições de vida satisfatórias, os governos devem fomentar uma maior responsabilidade pessoal no que diz respeito à entrada no mercado de trabalho e obtenção de bem estar. A proteção social é uma função básica do Estado em todas as economias, porém em uma economia de mercado deveria – pelo menos em princípio – orientar-se

fundamentalmente para os grupos mais vulneráveis que mais necessitam (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 133).

Nesse sentido, o Banco Mundial sugere que sejam implementadas políticas ativas no mercado de trabalho, com claro intuito de “reciclar” o trabalhador. Essas políticas estão aliadas à flexibilização da força de trabalho, o que segundo as recomendações, devem garantir maior mobilidade da força de trabalho, sendo essa a ação proposta para combater o desemprego. Nesse contexto, a proteção deve ser direcionada àqueles que mais necessitam, ou seja, os extremamente pobres, através de transferência de renda aliada a qualificação profissional, a qual deve ser substituída gradualmente à medida que o indivíduo consegue inserir-se no mercado de trabalho, erradicando assim a extrema pobreza (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 93-94).

Além disso, o Relatório de 1997 aponta que a proteção do Estado para com os indivíduos mais vulneráveis da sociedade se fez necessária, tendo em vista, que alguns segmentos populacionais não possuem condições adequadas de reprodução dentro do mercado de trabalho, constituindo assim, a parcela mais pobre da população. Nesse sentido, “a assistência social é destinada aos pobres que não conseguem se sustentar sozinhos” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 58). O Relatório considera que o Estado previdenciário universal influenciou os programas de assistência social, o qual no segundo pós-guerra acabou por ofuscar a distinção entre previdência e assistência. Essa relação é *perigosa* para o Estado, uma vez que implica em elevados custos constituindo um agravante da condição fiscal de alguns países. Além disso, o relatório pontua que o seguro social pode ser indevidamente utilizado, sendo transferido para segmentos populacionais que não necessitam, intensificando ainda mais os gastos públicos (BANCO MUNDIAL, 1997, 59).

Assim, a proximidade entre seguro e assistência social é considerada extremamente *perigosa* e pode levar ao uso indevido de programas sociais – como transferência de renda – a serem utilizados como uma forma disfarçada de seguro-desemprego. O que reforça o mercado informal e eleva os gastos estatais, uma vez que esse trabalhador não contribui diretamente para composição do seguro. Nesse sentido, considera-se que a “generosidade” dos programas de seguro social é responsável pelo *déficit* fiscal, ultrapassando “qualquer medida razoável da capacidade tributária do governo” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 60). O envelhecimento populacional também

rebate negativamente nos benefícios previdenciários, gerando um *déficit*, pois o tempo de contribuição não é suficiente quando comparado ao tempo de aposentadoria. “Em muitos países, os servidores públicos encaram as suas pensões como um direito, e não como uma forma de poupança: eles fazem contribuições limitadas para um fundo de aposentadoria, mas recebem um salário integral como pensão, após 30 a 35 anos de serviço” (BANCO MUNDIAL, 1996 p. 61). Uma das recomendações propostas de forma explícita e um tanto quanto cínica é a estratégia de “despolitizar” o funcionalismo público para que tais modificações possam ocorrer.

Para tal situação o Banco Mundial propõe que sejam tomadas medidas claras de separação entre assistência social e seguro. A assistência deve ser focalizada, destinada somente aos elementos mais empobrecidos da população mediante fiscalização e capacitação da mão de obra para incentivar suas capacidades individuais. Os seguros por sua vez, devem ser capitalizados em fundos privados, para que o “benefício” seja correspondente à contribuição, retirando assim o ônus do Estado. “Se fizerem uma clara distinção entre seguro e assistência, os Estados podem elevar a participação e concorrência privada aos sistemas de seguro antes dominados pelos monopólios públicos” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 61).

O que se percebe, pelo teor das recomendações é que o objetivo não é propiciar “proteção” ao trabalhador em caso de “risco” e necessidades sociais, mas o que prevalece é o equilíbrio financeiro das contas públicas, estimulando a restrição e redução de direitos antes garantidos pelo Estado e transferindo os seguros e serviços sociais públicos para a iniciativa privada, no intuito explícito de favorecer a acumulação do capital. Além disso, tais medidas trazem em seu bojo a reconfiguração das políticas sociais e reeditam tensões entre a assistência social, a previdência e o trabalho respostas neoliberais para a questão social, em tempos de crise do capital.

Para explicar a “tensa” e “insolúvel” relação entre assistência social e trabalho no capitalismo enfatiza-se a análise, de tradição marxista realizada por Boschetti (2016). A autora se dedica a demonstrar a importância da relação entre assistência social e trabalho na reprodução das relações sociais capitalistas. Afirma que a assistência social na história do capitalismo precedeu os seguros sociais e constituiu a base do Estado capitalista, em uma intrínseca relação com o (não) trabalho (BOSCHETTI, 2016, 76). A lógica dos seguros sociais foi inaugurada na Alemanha Bismarckiana e estrutura a política de previdência e saúde e o requisito de acesso a esses direitos sociais é o

trabalho, portanto, “só tem acesso aos seguros o trabalhador que, via trabalho teve parcela de seu salário (ou rendimentos derivados do trabalho) subtraída no presente para assegurar um benefício monetário futuro” (BOSCHETTI, 2014, p. 98).

Embora, constituam-se a partir de lógicas diferenciadas, assistência social e o seguro não são antagônicas e contribuem “para a reprodução da força de trabalho e de não trabalhadores e estão profundamente imbricadas e determinadas pela organização social do trabalho na sociedade capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p. 75). Com o processo de ampliação do Estado Social sob o Pacto Keynesiano-fordista, devido à importância que este assumiu no processo de reprodução ampliada do capital, essas duas lógicas passaram a se configurar em políticas sociais estruturantes, sobretudo, nos países de capitalismo central, mas também, em menor grau, nos países periféricos, que passaram a incluí-la, não sem conflitos de classe, como política de seguridade social. Assim, escreve a autora, “a relação histórica entre a lógica da previdência (seguro) e da assistência social, inerentes à seguridade social, faz com que, contraditoriamente, estas políticas vivam uma relação de atração e rejeição, constituindo assim uma unidade de contrários na sociabilidade capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p. 98).

A incorporação da assistência social enquanto direito no âmbito do Estado Social capitalista não superou a inerente tensão entre assistência social e trabalho. Em situações específicas de quase pleno emprego, essa tensão foi “diluída” e até mesmo “minimizada pelos seguros sociais derivados do trabalho assalariado, visto que a assistência social ocupava um lugar marginal no processo de reprodução ampliada do capital e restrita à reprodução da superpopulação relativa estagnada” (BOSCHETTI, 2016, p. 107), ou seja, se dirigiam basicamente aos incapacitados para o trabalho ou à franja da classe trabalhadora mais atingida pelo pauperismo. Na condição periférica, de ausência do pleno emprego, “essa tensão de atração e rejeição atinge o limite do tolerável: quanto maior o grau de desigualdade, de pobreza, de desemprego e de ausência de insuficiência de proteção vinculada ao trabalho, maior a necessidade e demandas por assistência social” (BOSCHETTI, 2016, p. 107).

Em que pese essas distintas realidades, a crise contemporânea vem reeditando a tensa relação entre assistência social, previdência e trabalho, elevando a política de assistência social que antes possuía uma função marginal no processo de reprodução social da força de trabalho à condição de política central (BOSCHETTI, 2016; MOTA, 2008) e passa a assumir uma enorme funcionalidade à acumulação capitalista, pois é

superdimensionada enquanto “estratégia conservadora no campo da proteção social”, à medida que “sua expansão rebaixa a dimensão e o significado dos direitos sociais públicos e potencializa a transferência do fundo público para o capital” (BOSCHETTI, 2016, p. 19). Aí está sua imensa funcionalidade política para a extração de superlucros no contexto atual, pois a estratégia consiste em alterar o significado e abrangência da proteção social pública, configuradas em torno dos sistemas de seguridade social, construídos no pós-segunda guerra, por isso a insistência da separação entre seguro e assistência social proposta pelo Banco Mundial, legítimo representante do capital rentista.

Nessa perspectiva, os direitos derivados do trabalho como previdência e saúde são cada vez mais regidos pela lógica da acumulação, já que os sistemas de aposentadorias e pensões podem se tornar importantes fontes de lucros para o capital rentista. Os métodos para que se materializem as contrarreformas de “segunda geração” se tornam cada vez mais *sofisticados* nas engrenagens do Estado social capitalista atual, à medida que são introduzidos vários expedientes que não são assumidos como retirada de direitos ou privatizações, dentre eles, o aumento do tempo de contribuição e da idade mínima exigida para a aposentadoria (alinhamento de idade entre homens e mulheres), que reduz drasticamente o número de aposentadorias e pensões; expansão dos sistemas de aposentadorias privados financiados por capitalizações; introdução das aposentadorias complementares para os servidores públicos, bem como, o estabelecimento de um teto máximo de concessões para aposentadorias a esse setor; reduções drásticas no financiamento da saúde pública, com a introdução de regimes diferenciados de atendimento para os que não conseguem acessar os planos privados de saúde, que afeta não só a quantidade, mas a qualidade dos serviços prestados.

Além desses expedientes, que implicam diretamente em perdas sociais para a classe trabalhadora, o Estado capitalista amplia suas conexões em favor da acumulação do capital, que perpassa pela utilização do fundo público (BEHRING, 2012) que ocupa um papel central nas estratégias de acumulação e extração de superlucros, nexos esses nem sempre tão evidentes. Esse conjunto de medidas que são introduzidas como as únicas alternativas possíveis diante da crise estrutural possuem forte apelo ideológico e veiculam a previdência e a saúde públicas como obstrutoras do desenvolvimento, que devem ser removidas ou geridas por “novos modelos” para garantir maior liberdade ao capital. A tendência é introduzir novas formas de financiamentos amparados em bases

regressivas que oneram mais a classe trabalhadora, para manter “intocada” a garantia de competitividade das empresas.

Sob o argumento do equilíbrio fiscal se promove um verdadeiro desequilíbrio social, sendo que esse último deve ser “remediado”, mediante ações compensatórias e focalizadas na extrema pobreza, submetendo a classe trabalhadora às mais abomináveis formas de submissão e condições de vida, veiculadas agora como práticas modernizadoras e “reformistas”, que promovem uma profunda regressão no acesso aos direitos sociais e reatualizam antigas e arcaicas formas de reprodução social da força de trabalho.

Os argumentos que visam derruir os direitos sociais “conquistados” pela classe trabalhadora – em que pese reconhecer também sua funcionalidade para a expansão do capital monopolista – estão bem explícitos nos documentos elaborados pelo Banco Mundial e seu *staff* técnico, composto pela mais alta cúpula do pensamento econômico mundial, laureados por prêmios *Nobel*. Para promover a cisão entre seguro e assistência social, no Relatório de 1997, o Banco Mundial recomenda que os seguros sociais sejam como uma poupança, totalmente custeada e administrada pelo setor privado. Dessa forma, o seguro deixaria de estar vinculado ao Estado, distanciando-se da assistência e do direito, alimentando o setor bancário e especulativo garantindo assim os lucros do capital financeiro. A solução para reduzir a “generosidade” do Estado para com os trabalhadores vem acompanhada também de outra característica muito cara aos rentistas: “o amadurecimento do mercado financeiro”. “A provisão privada de seguro social só funcionará se os mercados financeiros estiverem tão desenvolvidos que permitam aos intermediários privados cobrir as obrigações de longo prazo com ativos de longo prazo” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 62).

Segundo o Banco Mundial, a oferta excessiva de bens e serviços por parte do Estado é inadequada e, portanto, deve ficar a cargo do setor privado. Em síntese o que o Banco Mundial é o “socialismo de Estado” para os extremamente ricos e a barbárie do mercado para os trabalhadores. Em “*abordagens sustentáveis da assistência social*” (grifos do autor) (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 62) o Estado deve ser responsável pela assistência social, para então equilibrar: redução da pobreza e prudência fiscal. Isso pode ser feito mediante abordagens auto-orientadas, as quais consistem em intervenções mais focalizadas e reduzidas, desse modo, há um menor investimento em benefícios sociais e espera-se que os beneficiários deem uma contrapartida. “Os programas de

alimento em troca de trabalho incorporam esses aspectos. O mesmo acontece com os programas de empréstimos para microempresas em comunidades pobres” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 62).

Em torno desses princípios de provisão social com contrapartidas dos pobres, o Banco Mundial vem trazendo o debate sobre o desenvolvimento econômico e as liberdades individuais, com enfoque nas “capacidades humanas”. Durante o outono de 1996, enquanto membro do Banco Mundial, Amartya Sen, prêmio nobel de economia (1998) proferiu cinco conferências e, em 1997, uma conferência a convite de Wolfensohn, que resultaram no livro *Desenvolvimento como liberdade*. Sen (2000) considera a centralidade da liberdade individual no combate aos problemas que emergem na atualidade e distingue “pobreza de renda” e “pobreza de capacidade”. Pobreza pode ser identificada como ausência de capacidades em contraste com o critério de baixa renda que é apenas instrumentalmente importante (SEN, 2000, p. 110). A renda não é o único instrumento de geração de capacidades, porque existem outras influências que a determinam (doença, velhice, ausência de oportunidades):

Embora valha a pena ressaltar essas relações entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, também é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução de pobreza de renda não pode ser, em si, a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimento em educação, serviços de saúde etc. Com o argumento que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. [...] Acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Essa conexão estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidade ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes (SEN, 2000, p. 114).

Sen dá subsídio à ideia de uma mínima provisão social por parte do Estado aos mais pobres (ou incapacitados) e, além disso, enfoca a pobreza como decorrente da incapacidade dos indivíduos de buscarem no mercado seus meios de sobrevivência e bem-estar. O enfoque nas capacidades também possui intrínseca convergência com as políticas de ativação do mercado de trabalho, baseadas na dinâmica de aferir maior mobilidade à força de trabalho. Vejamos alguns elementos trazidos por Sen (2000) que coadunam com essa proposta.

Na concepção de Sen (2000) o mercado é o melhor meio para garantia de uma vida boa, portanto, a liberdade individual é a fonte do comprometimento social. Para que as pessoas possam atuar como agentes, tem-se que eliminar as privações de liberdades substanciais ou constitutivas do desenvolvimento, considerando que a liberdade é o principal objetivo abrangente do desenvolvimento. Sen (2000, p.136) defende o argumento em favor da liberdade de transações do mercado baseando-se na importância fundamental da própria liberdade dos indivíduos. Nesse sentido, apesar dos méritos do mercado ser amplamente reconhecidos, as razões para desejar os mercados ainda não são plenamente conhecidas, conforme argumentação principal de Sen. O autor recorre a uma descrição enfadonha de situações empíricas e, às vezes, bastante particulares e peculiares que podem tolher a liberdade em busca do emprego, dando ênfase aos aspectos culturais e políticos, descolados de quaisquer análises econômicas estruturais. Trata-se de uma análise micro utilizada para aferir generalizações.

A liberdade da qual se baseia é a de “termos boas razões para comprar e vender, para trocar e para buscar um tipo de vida que possa prosperar com base nas transações”, motivos pelos quais “negar essa liberdade seria, em si, uma grande falha da sociedade” (SEN, 2000, p. 136). “Essa ausência de liberdade está relacionada ao fato de que a liberdade dos mercados de trabalho é negada por leis, regulamentações e convenções” (SEN, 2000, p. 137), o que se assemelha com os princípios de desregulamentações do mercado de trabalho defendidos pelo Banco Mundial, trazendo como centro a ênfase na “capacitação de mão de obra” e nas políticas ativas, com vistas à mobilidade de empregos cada vez mais precários.

Na visão de Sen, o mercado é, em última instância, o mecanismo eficiente para garantir a equidade, entretanto, somente ele não é suficiente. Segundo Sen (2000, p. 144) “os resultados de eficiência nada dizem sobre a equidade das situações decorrentes ou sobre a equidade na distribuição das liberdades”. O problema da desigualdade se torna mais surpreendente quando a atenção da desigualdade de renda é desviada para a desigualdade na distribuição de liberdades substantivas e capacidades. Em alguns casos, a ausência de liberdades substantivas e capacidades têm refletido na desigualdade de renda. O exemplo utilizado por Sen é que uma pessoa incapacitada para o trabalho (doente ou idosa) tem dificuldades para aferir uma renda adequada e, portanto, suas capacidades estão restritas para buscar uma vida satisfatória, no sentido de ter uma boa renda ou um bom emprego. Assim, nesses casos é necessário “considerar

*simultaneamente* (grifos do autor) a eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado, de um lado, e a gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade, de outro” (SEN, 2000, p. 144).

Então, há uma relação empírica que vincula as diferentes liberdades. Por exemplo, liberdade política (eleições livres, participação, debate) promove a segurança econômica. Oportunidades sociais (educação, saúde na forma de serviços) ajudam na participação econômica. Facilidades econômicas (oportunidades no comércio e na produção) geram abundância individual e recursos públicos para os serviços sociais. A visão orientada para o agente livre e sustentável mostra que “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (SEN, 2000, p. 26). Os programas de desenvolvimento, meramente, geram apenas beneficiários passivos. O agente livre e sustentável possui consigo o papel positivo da impaciência construtiva.

Nesses casos de graves privações e pobreza, Sen (2000) não descarta a intervenção do Estado “para lidar com os problemas da equidade”, pois pode ter um papel importante na provisão de serviços de saúde, auxílio governamental aos desempregados e indigentes etc., no entanto, é necessário prestar atenção *simultaneamente* aos aspectos da eficiência e da equidade, “pois a interferência motivada pela equidade no funcionamento do mecanismo de mercado pode enfraquecer as realizações de eficiência mesmo se promover a equidade” (SEN, 2000, p. 144-145).

## CAPÍTULO 4

### O “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO LATINO-AMERICANO DA NOVA CEPAL: uma expressão intelectual da “sofisticação” da contrarreforma do Estado.

*Essa visão pragmática, tecnocrática ou simplesmente ideológica, em geral fundada na razão instrumental, está presente em distintos artigos e livros, monografias e ensaios, “latino-americanos” e estrangeiros, nos quais algumas formulações transmitem a impressão de que seus autores pensam, compreendem ou explicam as situações, os eventos ou as realidades como se fossem “heróis civilizadores”. Esquecem ou lidam fragmentariamente com as condições sócio-culturais e político-econômicas reais em que se encontram amplos setores da população. Apesar da mensagem ou intenção compreensiva, ou mesmo edificante, contribuem para o aprimoramento do famoso discurso dos donos do poder, sempre empenhados em mudar algumas coisas de tal modo que nada se transforme. Octávio IANNI (Enigmas do Pensamento Latino-americano, 2004).*

Nesse capítulo o objetivo foi trazer o processo de revisão da Cepal e o surgimento de um novo desenvolvimentismo para a América Latina e o Caribe, a partir dos anos 1990 e mostrar a aproximação teórica entre o novo desenvolvimentismo cepalino e as propostas do Banco Mundial. Nessa direção, a Cepal não se configura como uma alternativa ao neoliberalismo e, conseqüentemente suas novas elaborações teóricas se afastaram dos referenciais clássicos de desenvolvimento e redistribuição de renda.

#### 4.1-A ‘Nova’ Cepal e seu ‘conjunto vazio’

Como abordado nos capítulos anteriores, a partir dos anos 1970, devido à eclosão da crise estrutural, o processo de reestruturação produtiva e o avanço do neoliberalismo ocorreram profundas mudanças no capitalismo periférico, findando o ciclo expansivo da economia internacional que se iniciou no segundo pós-guerra. Nesse cenário se expressa o alargamento do poderio das organizações multilaterais financeiras de Washington junto aos Estados nacionais, pois, tais instituições se tornaram necessárias para promover as contrarreformas neoliberais na América Latina.

Além disso, houve um intenso processo de internacionalização financeira, que segundo Mota (2011, p. 51) trouxe consequências políticas que reduziram a soberania dos países latino-americanos, pois – do ponto de vista político – “as forças produtivas ultrapassaram os limites do próprio Estado nacional, fato que foi protagonizado pelo desenvolvimento das empresas transnacionais, que passaram a produzir mais-valia simultaneamente em vários países, esquivando-se do controle das políticas estatais regionalizadas” (MOTA, 2011, p.51). Isso se deve ao protagonismo exercido pelas empresas multinacionais que se instalaram em todo o mundo, que na realidade revelou os limites da intervenção estatal diante da ruptura dos limites nacionais, operado por essas empresas.

Desse modo, durante os anos 1970, a crítica aos modelos de desenvolvimento do pós-segunda guerra mundial começam a ganhar maior ênfase. Nem mesmo as teorias e teses clássicas da Cepal ficaram imunes ao avanço da perspectiva ideológica do neoliberalismo. As críticas ao modelo de desenvolvimento “para dentro” e liderado pelo Estado foram duramente atacados, adquirindo tons de radicalidade (CASTELO, 2009).

Durante os anos 1980, os neoliberais defendiam que a existência da crise econômica na América Latina devia-se à crise do Estado e do modelo de substituição de importações na região, alegando que o caráter intervencionista do Estado desenvolvimentista era irresponsável, modelo atribuído à Cepal clássica. Além disso, a chamada “crise da dívida” decretou a moratória mexicana de 1982, abalando as economias da América Latina e a confiança dos investidores externos.

Nesse período, a Comissão tentou tecer críticas ao mecanismo da dívida externa, apontando os governos dos países centrais como corresponsáveis pelo endividamento dos países latino-americanos. Porém, o cenário passou a mostrar-se desfavorável a qualquer alternativa ao modelo neoliberal. As orientações do Banco Mundial e do FMI

ganhavam cada vez mais espaço na agenda dos países latino-americanos e a Cepal perdeu sua posição de *intelligentsia* na região.

Com a emergência do Estado neoliberal enquanto única saída para a crise, o debate sobre o desenvolvimentismo foi reposicionado no âmbito da Cepal, em face das contrarreformas de mercado e da crescente financeirização da economia. Após cunhar o termo “década perdida” para se referir criticamente à estagnação econômica, aos efeitos nefastos da dívida e aos rumos tomados pelos países latino-americanos nos anos 1980, começaria a aparecer no interior da Cepal ensaios que já antecipavam uma aproximação teórica ao neoliberalismo, período que caracterizamos como “o conjunto vazio” que inaugura a nova fase da ideologia novo desenvolvimentista cepalina.

O termo “conjunto vazio” atende aqui a um duplo sentido, ao mesmo tempo em que serve para se referir ao título do livro “Industrialização na América Latina: da ‘caixa preta’ ao ‘conjunto vazio’” escrito em 1990, pelo economista chileno Fernando Fajnzylber<sup>43</sup> e que subsidiou teoricamente a guinada da Cepal ao novo desenvolvimentismo, também é uma crítica a esse conjunto de elaborações, adjetivando-o de “conjunto vazio”, no que tange principalmente à ausência de alternativa desse projeto perante o neoliberalismo e as propostas “desenvolvimentistas” do Banco Mundial.

Porém, no âmbito da retórica, o enfoque tem sido o de supostamente oferecer uma visão alternativa à versão econômica neoclássica dominante. Assim, com o objetivo de realizar uma aproximação às orientações da Nova Cepal centra-se a análise nos trabalhos realizados por Fajnzylber, como também em outros autores neoestruturalistas e nos documentos e recomendações da própria Cepal, elaborados a partir dos anos 1990, trazendo os principais elementos que dão sustentação à nova estratégia de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe.

É consenso entre os próprios cepalinos<sup>44</sup> que as ideias-chave elaboradas por Fajnzylber foram fundamentais para a revisão da produção cepalina, que se iniciou nos

---

<sup>43</sup> Economista chileno formado pela Universidade do Chile. Em 1971, durante o governo de Salvador Allende foi nomeado diretor do Programa de Comércio Exterior e com o golpe militar no Chile exilou-se no México. Tornou-se um dos economistas mais influentes da América Latina e em 1986 assumiu o Departamento de Desenvolvimento Industrial da Cepal e desempenhou um papel fundamental ao levar a Comissão ao abandono do modelo econômico orientado para dentro, desenvolvendo o conceito de integração ativa dos mercados globais.

<sup>44</sup>No livro “O estruturalismo latino-americano” escrito por Rodríguez (2009) há uma vasta análise em torno de como as ideias de Fajnzylber foram totalmente incorporadas ao pensamento neoestruturalista da

anos 1990, em torno da ideia de “transformação produtiva com equidade”. Dentre as obras que exerceram influências muito significativas na conformação da revisão da Cepal estão: “*La industrialización trunca de América Latina*” (1983) e “Industrialização na América Latina: da ‘caixa preta’ ao ‘conjunto vazio’” (1990), sendo a segunda, como já adiantada anteriormente, a que mais influenciou a nova proposta desenvolvimentista de crescimento com equidade.

Essas ideias foram inspiradas nos estudos sobre as experiências de industrialização tardia no sudeste asiático, que tiveram uma intensa aceleração e capacidade de difusão do progresso técnico durante os anos 1970, auge da reestruturação produtiva. Nesse cenário, Fajnzylber (1983) critica a rápida abertura externa imposta aos países latino-americanos, defendendo a intervenção estatal para aumentar a eficiência do mercado, no sentido de cobrir diferenças de custos e, com o tempo, reduzir esses níveis, à medida que as melhores tecnologias vão induzindo à diminuição dos custos da produção manufatureira periférica. Mas, ao mesmo tempo, também realiza uma crítica ao modelo de substituição de importações da Cepal clássica dos anos 1950-60, que se baseou no amparo excessivo por parte dos Estados nos setores manufatureiros inibindo a concorrência, que é o elemento dinamizador inerente ao avanço tecnológico. A partir dessa crítica propõe uma “nova industrialização”.

Segundo Fajnzylber (1983, p. 15) a excessiva proteção foi conivente com o padrão de imitação passiva das tecnologias geradas nos grandes centros, sem uma adequada adaptação para o uso mais eficiente dos recursos produtivos nas economias periféricas. Essa imitação passiva correspondeu *pari passu* a uma debilidade nos processos de aprendizagem que acompanharam o padrão mencionado, gerando uma baixa criatividade e produtividade nos países periféricos em relação aos países centrais.

No documento intitulado “Transformação Produtiva com Equidade” (TPE) (CEPAL, 1990), o marco central no qual agora deve se enquadrar os esforços da modernização da América Latina e o Caribe é reconhecer as tendências do comércio mundial e a reestruturação produtiva internacional (CEPAL, 1990, p. 43), o que implica em uma gradual abertura comercial e financeira, que exigiria a reformulação da intervenção estatal em relação às décadas anteriores (CEPAL, 1990, p. 15), de forma a privilegiar o mercado como mecanismo primário na alocação dos recursos sociais.

---

nova Cepal, de maneira que as ideias desse autor irão fundamentar e embasar a nova proposta de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe.

Segundo a Cepal (1990), na maioria dos casos, liberalizar a regulamentação e privatizar as empresas públicas constituiu-se nas soluções utilizadas para redimensionar o papel do Estado, a fim de adequá-lo a uma intervenção mais reduzida, para que suas ações possam ser executadas com maior eficiência e eficácia. Além disso, o Estado deve garantir a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos, o financiamento do desenvolvimento e a manutenção da coesão social (CEPAL, 1990, p. 41).

O diagnóstico da Comissão nos anos 1990 veiculava mensagens de otimismo frente ao aprendizado “doloroso” dos anos 1980, que segundo a Cepal (1990, p. 24) se constituiu como o ponto de inflexão entre o padrão de desenvolvimento latino-americano anterior e o surgimento de uma nova fase ainda não completamente perfilada que, de forma diferente marcará o desenvolvimento futuro da região. Segundo Rodríguez (2009, p. 559) na nova estratégia, o progresso técnico já não é percebido como incorporado à indústria de bens de capital, pois pressupõe que “a revolução tecnológica em curso tende a se estender universalmente e, em consequência, globalizar a economia internacional” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 557).

É preciso observar que a revolução tecnológica e a mundialização financeira conformam o ponto central, no qual se converge às ideias da nova estratégia de desenvolvimento da Cepal inspiradas em Fajnzylber, o que implicou em uma substancial alteração no modo de ver o sistema centro-periferia, que ao invés de enriquecer é contrária à concepção clássica elaborada por Prebisch<sup>45</sup>. Pois, para alcançar a transformação produtiva em curso, a Cepal passa a veicular que é necessário superar o viés urbano-industrial defendido no passado, quanto ao destino da inversão econômica e dos gastos sociais e, ao mesmo tempo, trazer a revalorização do espaço rural (CEPAL, 1990, p. 18):

[...] modificar o atual viés em favor da grande empresa agrícola moderna mediante um enfoque mais seletivo; [...] fortalecer a articulação intersetorial e a consolidação de uma logística eficiente de produção, transporte e comercialização, evitando um encapsulamento setorial, e evitar a permanência dos conflitos por terra e de explorações precárias, regularizando os títulos de explorações legítimas.

---

<sup>45</sup> Para os neocepalinos as teorias da Nova Cepal enriqueceram as elaborações de Prebisch. Ver em: O estruturalismo Latino-americano de Octávio Rodríguez, editora Civilização Brasileira (2009).

Assim, a nova Cepal atrela o novo desenvolvimentismo à expansão da agroindústria que necessita de grandes extensões de terras, por sua vez, vinculada ao latifúndio e a pouca empregabilidade devido à utilização de alta tecnologia e defensivos agrícolas para garantir maiores padrões de produtividade, elementos que inviabilizam a perspectiva de reforma agrária defendida pela Cepal no passado. Além dessas considerações mais gerais, outras estratégias recomendadas às economias latino-americanas consistem em estabelecer articulações entre “o setor industrial, por um lado, e as atividades apoiadas na exploração dos recursos naturais e os serviços, por outro” (CEPAL, 1990, p. 91). O efeito de uma maior articulação da economia pode ser obtido através do apoio do núcleo agroindustrial, que segundo a Cepal (1990, p. 93-4) é o elo da cadeia da produção com maior capacidade de induzir mudanças tecnológicas na base primária.

É também creditado às empresas transnacionais o papel de contribuírem para “fomentar as exportações em determinados períodos e setores nos países que contam com um grande mercado interno e naqueles em que persistem salários muito baixos” (CEPAL, 1990, p. 77). Em outros termos, segundo a Cepal (1990, p. 77) a solidez econômica dos países latino-americanos dependem “da existência e do avanço das empresas nacionais capazes de competir – somente com o aporte do capital estrangeiro – como as empresas que abastecem os mercados internacionais” (CEPAL, 1990, p. 77).

A nova Cepal recorre à velha perspectiva agroexportadora e também à teoria da interdependência, tão criticadas no passado. Assim, ao olharmos para a história do continente latino-americano e a peregrinação cepalina em busca do desenvolvimento, torna-se difícil aproximar-se das suas recomendações atuais e de seus sentidos, de maneira ingênua. Pois, no geral, sob novas roupagens aparecem velhas receitas e soluções que, parafraseando Marx, renovam-se como falsas tragédias antigas.

As elaborações teóricas e recomendações da nova Cepal trazem uma versão desenvolvimentista diferente, porém, não necessariamente “nova”, pois está vinculada aos velhos interesses das classes dominantes ligadas ao setor agrárioexportador e ao capital estrangeiro, ou seja, se há algo de novo na Cepal é justamente seu retrocesso e sua indignação intelectual perante a ortodoxia neoliberal do Banco Mundial. Assim, o novo desenvolvimentismo aparece, por vezes, oposto ao pensamento estruturalista clássico cepalino, que permite, sem dúvida, falar de uma proposta de modelo de desenvolvimento capitalista que difere radicalmente do anterior.

Apesar das limitações teóricas do pensamento estruturalista clássico do período inicial, é inegável que a Cepal possuía uma proposta sobre o comércio internacional, que contradizia a ortodoxia neoliberal e denunciava a existência de uma ordem internacional hierarquizada desfavorável aos países subdesenvolvidos. O desenvolvimentismo latino-americano dos anos 1950-60 se constituiu enquanto alternativa ao modelo econômico agroexportador e construiu em torno do papel do Estado, ideias que contrariavam claramente os sinais do mercado.

Naquele período, a problemática da economia política da Cepal era centrada na ideia de “antinomia entre a plena constituição da Nação e uma divisão internacional do trabalho que a havia convertido em periferia”, ou seja, economias que eram comandadas a partir dos interesses dos países centrais e, portanto, suas dinâmicas estavam condicionadas, em última instância à demanda externa (MELLO, 2009, p. 21). Convém lembrar que Prebisch, desde a veiculação do Manifesto latino-americano em 1949 foi incisivo e insistente na afirmação de que a industrialização se constituiria não em um fim em si mesma, mas no único caminho que os países latino-americanos poderiam dispor para captar o fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas. Além disso, à medida que os países latino-americanos continuassem a crescer para fora, “essas economias continuariam na miséria, pois qualquer esforço que fizessem para superá-la seria frustrado” (MELLO, 2009, p. 21).

Para enfrentar o cenário da época, o diagnóstico cepalino recomendava aos países subdesenvolvidos uma política de industrialização nacional, baseada no protecionismo e expansão de um mercado interno (desenvolvimento para dentro), enquanto motor da acumulação e do crescimento econômico. E, exatamente porque essa industrialização é problemática, devido à concorrência externa, que não deve ser entregue ao livre jogo das forças de mercado. Assim, a concretização da industrialização nacional demandaria um esforço de intervenção estatal consciente, em termos de indução e de financiamento, tendo o Estado como investidor direto, sendo esses princípios pautados na ideia de planificação.

Nessa direção, o desenvolvimentismo significava industrialização. No entanto, a industrialização que a Cepal propusera jamais se tornou o carro-chefe das economias latino-americanas, enquanto economias capitalistas desenvolvidas e independentes, se considerada as particularidades dos países. Apesar de todos os esforços empreendidos para uma acelerada industrialização, esta se deu por transferência de setores industriais

estrangeiros nos países e, em função do baixo custo da força de trabalho, o setor agrário-exportador jamais perdeu força social e política.

#### **4.2-O neoestruturalismo e o novo desenvolvimentismo da nova Cepal: um debate em curso**

As transformações produtivas em curso tiveram profundos rebatimentos no cenário econômico, social e político latino-americano nos anos 1980, que afetaram não só o modelo do fordismo periférico<sup>46</sup> de produção material nessas paragens, mas, sobretudo, a organização e regulação do Estado, “demarcando um conjunto de aportes teóricos e metodológicos que são compatíveis com essas transformações” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 154). Esses processos se caracterizam por um forte ambiente contrarreformista, profundamente marcado pelo contexto da crise estrutural do capital – iniciada nos anos 1970 do século XX – que demarcaram profundas alterações no mercado de trabalho, na regulação do Estado e nas lógicas do sistema de proteção social, embora, mantendo as particularidades históricas de cada país. É nesse contexto que surge o neoestruturalismo, que se articula em torno de uma nova estratégia de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe e se coloca como alternativa ao neoliberalismo.

Contudo, o neoestruturalismo cepalino só começa a ganhar força no final dos anos 1990 e início do século XXI. Diante de persistentes crises financeiras, consideráveis desequilíbrios macroeconômicos, redução de direitos sociais, aumento do desemprego estrutural e agravamento da pobreza em nível global, o neoliberalismo começa a dar sinais de perda de supremacia enquanto alternativa societária. A partir de então, os termos neoliberal ou neoliberalismo passam a ser pejorativos.

O neokeynesianismo começa a adquirir presença nos meios acadêmicos e políticos, só que com uma versão diferente do anterior. O “novo” desenvolvimentismo

---

<sup>46</sup> O termo fordismo periférico foi cunhado a partir da tradição francesa da regulação para definir o processo de industrialização que acompanhou o segundo pós-guerra em países como Portugal, Espanha, Iugoslávia, Coreia do Sul, Cingapura, Taiwan, Hong Kong, Brasil, México e em grande parte dos países industrializados da América Latina, que caracterizou pela superação de um fordismo primitivo, ou seja, um regime de acumulação apoiado em indústrias de baixa produtividade e orientadas para a exportação de bens de consumo não duráveis (BRAGA, 2012, p. 20).

também passa a alterar suas bases de fundamentação ideológicas dos anos 1950-60 e surge sob outras determinações sócio-históricas do capitalismo, cuja característica marcante é o predomínio do capital financeiro. Entretanto, a retomada de prestígio da Cepal em torno do neoestruturalismo, a partir do século XXI não a permite colocá-la no patamar de *intelligentsia latino-americana*, pois está a reboque do Banco Mundial.

Segundo Katz (2008, p. 91) o giro político registrado na América Latina no início do século XXI trouxe à cena, a discussão da estratégia na esquerda latino-americana. A partir dos anos 2000, nos países sul-americanos “os antigos dirigentes dos projetos neoliberais locais foram defenestrados do poder e novos governantes são eleitos com maciço apoio popular” (CASTELO, 2009, p. 74) na Bolívia, Equador, Brasil, Venezuela, Chile, Argentina e Uruguai. O cenário parecia abrir-se para possibilidades de ascensão de movimentos políticos e ideológicos contrários ao neoliberalismo. Porém, o socialismo não se constituiu em uma meta desses governos de centro-esquerda que chegaram ao poder, pois “essas caracterizações reaparecem quando o progressismo havia se acostumado a omitir qualquer referência a essa meta” (KATZ, 2008, p. 91-92). Katz observa que a bandeira do socialismo foi retomada por grupos e partidos que fizeram “oposição de esquerda aos presidentes centro-esquerdistas, que eleitos, abandonaram qualquer alusão ao tema para harmonizar-se com os poderosos” (KATZ, 2008, p. 92). Assim, “Bachelet nem recorda o nome de seu partido quando preside a concertação que recicla o modelo neoliberal. Lula se esqueceu de seu flerte jovem com o socialismo para privilegiar os banqueiros, e Tabaré repete este mesmo padrão quando tateia acordos de livre comércio com os Estados Unidos” (KATZ, 2008, p. 92).

Os governos de centro-esquerda eleitos, por exemplo, no Chile, Brasil e Uruguai passam a adotar a agenda neodesenvolvimentista e os discursos da Nova Cepal lhes darão subsídios para apresentarem esse projeto, imaginariamente como uma espécie de “transgressão ao neoliberalismo”. Contudo, o projeto neoestruturalista alenta a continuidade de políticas contra-cíclicas, ou seja, de livre comércio e privatizações, medidas essas, “mais dependentes dos ingressos fiscais que as ideologias governamentais” (KATZ, 2012, p. 712). Nesse sentido, convém aproximar-se dos principais elementos do novo desenvolvimentismo trazidos pelo neoestruturalismo da nova Cepal.

Segundo Osório (2004, p. 179) nos últimos tempos, no campo intelectual, vem crescendo o interesse e a preocupação pelo assunto do desenvolvimento, mais enfaticamente, pelas particularidades das sociedades latino-americanas. E, “como expressão desse processo se multiplicam os trabalhos que se voltam para a produção teórica que se realizou entre os anos 1950-60 do século passado, particularmente pelas teorias formuladas pela Cepal” (OSÓRIO, 2004, p. 179). Surge um caloroso debate em torno do “novo” desenvolvimentismo e de suas propostas dirigidas aos países latino-americanos, para a última década do século XX e início do século XXI. Vejamos os argumentos dos teóricos alinhados a essa suposta nova proposta de desenvolvimento, agora mais próxima aos fundamentos do mercado mundial, como forma de problematizar o debate em curso.

Os próprios cepalinos admitem as mudanças ocorridas, mas não reconhecem qualquer ruptura com a tradição clássica da Comissão. Em geral evitam aprofundar os elementos teóricos da tradição clássica e confrontá-los com os do neoestruturalismo, preferindo afirmar que a Cepal estava correta em seu tempo histórico.

De alguma forma, apesar de não negarem a tradição clássica da Cepal acabam admitindo a incapacidade desta em explicar os dias atuais. Assim, nas novas propostas desenvolvimentistas para o continente encontram-se também críticas à intervenção estatal defendida pela Cepal no passado e um escancarado alinhamento ideológico aos princípios da ortodoxia neoliberal. Mas, permanece entre os novos cepalinos, o mito de que o neoestruturalismo é uma evolução ou até mesmo um pretense enriquecimento do pensamento estruturalista.

Para os defensores da Nova Cepal, a revisão permitiu diagnosticar e indicar os melhores caminhos em busca do crescimento econômico e da equidade no continente, abarcando o contexto das transformações produtivas e seus impactos na realidade latino-americana, sobretudo, a partir dos anos 1990. Assim, essa revisão permitiu à Comissão migrar da defesa do nacional-desenvolvimentismo para o “novo” desenvolvimentismo e seus elaboradores passaram a se referenciar neoestruturalistas, enquanto necessidade de se distinguirem dos neoliberais. A utilização do termo “nova Cepal” significa para esses, portanto, uma nova análise econômica que, de maneira positiva, possibilitou a reatualização teórica da Comissão, agora mais afinada aos “novos tempos” e, paradoxalmente, também permitiu que se mantivesse enquanto alternativa à ortodoxia neoliberal.

Para Bielschowsky (2000, p. 63) os efeitos do rápido processo de “reformas” entre os países latino-americanos durante os anos 1990, que incluíam a abertura comercial e financeira, privatização e flexibilização do trabalho passam a exigir um novo modelo de comportamento dos agentes produtivos e de relação entre esses e o Estado. O programa parte do “reconhecimento de que o conjunto de reformas liberalizantes podem ter influências positivas sobre o processo de crescimento, desde que seja bem conduzido” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 68). Os efeitos da liberalização comercial têm suscitado muitos debates ideológicos que se expressam de maneira polarizada e a Cepal, a partir dos anos 1990 “logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 63):

Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese rendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos.

Porém, é factível que essa postura da Nova Cepal não signifique, na verdade, um posicionamento contrário à ortodoxia neoliberal. Pois, defender as reformas pró-mercado enquanto estratégia de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, argumentar que essas reformas aprofundam os problemas estruturais das economias dependentes, são dois extremos inconciliáveis. Ao se colocar no meio termo, a Nova Cepal estaria se “abstendo de algo que é imperativo no debate a respeito das estratégias de desenvolvimento” (CARCANHOLO, 2008, p. 137).

Bielschowsky (2000) defende a ideia que, para viabilizar a nova estratégia de desenvolvimento, o neoestruturalismo cepalino recuperou a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento procurando adaptá-las aos novos tempos de abertura comercial e globalização. Isso implicou em uma crítica ao modelo industrializante defendido pela Cepal em sua teoria clássica e à adesão a uma abertura comercial não encontrada no passado, como também redefiniu a estratégia de intervenção estatal nesse novo contexto, com vistas a evitar o isolamento tecnológico em plena era de revolução eletrônica e biotecnológica, com a elevação do coeficiente de exportações via reelaboração de produtos primário-exportadores e via “nichos de mercado” industriais (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 60).

Contudo, a fim de distinguir o neoestruturalismo do neoliberalismo, Bielschowsky (2000, p. 67) recorre à frágil analogia de que tanto o “progresso técnico, quanto o emprego e a distribuição de renda configuram a mesma agenda de investigação de cinquenta anos atrás”, o que faz com que a Cepal inspire uma proposta alternativa ao neoliberalismo.

No entanto, como já tem observado Carcanholo (2008, p. 136) “não é a permanência dos temas que dá coesão teórica e metodológica a qualquer tipo de pensamento, mas a forma como são abordados”, pois o progresso técnico, distribuição de renda e emprego não são temas exclusivos do pensamento crítico, assim, o que dá sentido a uma abordagem que se pretende alternativa à ortodoxia liberal é a sua concepção teórica e metodológica crítica.

Em uma linha de argumentos frágeis e bem semelhantes à de Bielschowsky, Rodríguez (2009) empreende uma acabrunhada tentativa teórica de reiterado insucesso para distinguir o neoestruturalismo do neoliberalismo. Segundo Rodríguez (2009, p. 506) a condução macroeconômica marcada por uma intensa liberalização e abertura externa entre os países latino-americanos obrigou a Cepal a buscar um enfoque diverso, no sentido de implantar uma macroeconomia alternativa e viável mediante a continuidade do crescimento econômico em longo prazo. Nesse sentido, para Rodríguez (2009) o que diferenciaria o neoestruturalismo do neoliberalismo é essa perspectiva de longo prazo.

Entretanto, é curioso observar que, ao mesmo tempo, o autor admite que a nova Cepal recomenda aos países latino-americanos dois critérios principais: a redução da regulação estatal e, estabelecer mecanismos de fomento à competição” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 575), princípios fundamentais do neoliberalismo, reforçando os argumentos pró-liberalização.

Nos documentos produzidos pelos neocepalinos é comum encontrar uma vasta, tediosa, incongruente e insuficiente linha de argumentação que prima pela necessidade em diferenciar o novo desenvolvimentismo, do neoliberalismo. O que se mostra é que, tanto a tradição desenvolvimentista clássica e, poder-se-ia dizer que, também a Keynesiana, não conseguem mais estabelecer parâmetros e concepções alternativas e coerentes de como as economias capitalistas, particularmente, as periféricas devem ser conduzidas, nos marcos da crise estrutural dos anos 1970. Nas observações de Ianni

(2004, p. 203) em o enigma do pensamento latino-americano, a despeito das mensagens edificantes, os seus autores “transmitem a impressão de que pensam, compreendem ou explicam as situações, os eventos ou as realidades como se fossem ‘heróis civilizadores’”. Entretanto, se “esquecem ou lidam fragmentariamente com as condições sócio-culturais e político-econômicas reais em que se encontram amplos setores da população” e, [...] “contribuem para o aprimoramento do famoso discurso dos donos do poder, sempre empenhados em mudar algumas coisas de tal modo que nada se transforme” (IANNI, 2004, p. 203).

### **4.3- Liberalização, vulnerabilidade externa e dependência nos anos 1990**

Historicamente, a Cepal ficou conhecida pela sua abordagem estruturalista clássica anti-liberalização das economias latino-americanas, com vistas a protegê-las da vulnerabilidade externa. Na concepção clássica da Cepal, a deterioração dos termos de troca era a principal causa da rigidez estrutural, demarcada por uma divisão internacional do trabalho, em que a dinâmica do comércio exterior não lhe permitia promover uma transformação estrutural nessas economias, que estariam fadadas a dependência externa.

Entretanto, a partir dos anos 1990 a nova Cepal passa a defender a liberalização econômica, tanto financeira quanto comercial, o que a aproxima inevitavelmente das contrarreformas neoliberais propostas pela ortodoxia dos organismos internacionais. Nesse período, Ocampo<sup>47</sup> secretário executivo da Comissão publicou “*La reforma del sistema financeiro internacional: un debate en marcha*” (1999) que traz uma avaliação sobre o novo cenário internacional da economia e os motivos que levaram a Cepal a rever seu pensamento diante da globalização financeira:

A necessidade de desenvolver instituições apropriadas para a globalização financeira vem sendo cada vez mais reconhecida nos debates internacionais. Nestes já surgiu alguns consensos, que se refletem nos pronunciamentos do Grupo dos Sete, dos chefes de Estado e de governos dos países em desenvolvimento, do Fundo Monetário Internacional e de outros organismos internacionais,

---

<sup>47</sup> Um dos mais destacados economistas colombianos. Foi Secretário Executivo da Cepal de janeiro de 1998 até agosto de 2003 e até meados de 2007 foi Secretário Geral Adjunto da ONU para assuntos Econômicos e Sociais. Professor da Faculdade de Economia da *Universidad de los Andes* (Colômbia) e da *Universidad Nacional de Colombia* e Professor visitante da Universidade de *Cambridge, Yale e Oxford*.

incluindo o documento dos organismos das Nações Unidas que realizam atividades nas esferas econômica e social [...]. Existe, em efeito, consenso sobre a necessidade de aplicar políticas expansionistas nos países industrializados enquanto existir a incerteza financeira atual, e de dispor de financiamento contingente para apoiar as economias em crise antes, não depois, que o nível de reserva internacional alcance níveis críticos, um fato que tem sido reconhecido na nova linha de crédito de contingência do Fundo Monetário Internacional<sup>48</sup> (OCAMPO, 1999, p. 10).

As razões para um delineamento de consensos em torno de “reformas” no sistema financeiro internacional se devem as sucessivas crises financeiras internacionais. A crise que se desatou na Ásia em meados de 1997 foi um aspecto marcante, pois até então essa região era considerada um modelo de desenvolvimento a ser seguido pelo resto do mundo. A crise asiática também repercutiu fortemente na Rússia e a América Latina não pode ser considerada um caso isolado, já que durante os anos 1990 constantes crises assolaram os países, um dos casos emblemáticos foi o “efeito tequila” dos anos de 1994-1995 que atingiu severamente as economias, mexicana e argentina. Nem mesmo os países mais industrializados ficaram imunes às “turbulências associadas aos vaivéns do mercado internacional de capitais” (OCAMPO, 1999, p. 19), pois a crise do sistema monetário europeu em 1992-1993 foi uma das mais marcantes. Ao que parece, ao final dos anos 2000 tal ciclo de crises volta-se a repetir, com a crise da bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2008 e da zona do euro a partir de 2009.

Em função dos incontestáveis efeitos de instabilidades tem-se promovido um intenso debate a nível internacional sobre o controle de fluxos de capitais, sem comprometer em hipótese alguma a liberalização. Pelo contrário, trata-se de intervenções para viabilizá-la. Nesse sentido, entre a nova Cepal é consensual a liberalização de contas de capital das economias periféricas, entretanto, tal liberalização deve ser “ordenada” e “cautelosa”, principalmente no que se refere aos fluxos de curto prazo, que deve vir acompanhada de regulação e supervisão prudencial, o que converge essencialmente com a proposta elaborada por Stiglitz, pois tal cautela se dá em função da volatilidade dos fluxos de capitais de curto prazo.

Segundo Ocampo (1999) e Cepal (2002) é preciso reconhecer que as crises evidenciaram que a América Latina e os países do capitalismo periférico tem se tornado

---

<sup>48</sup> Tradução minha.

muito vulneráveis ao financiamento externo. A Cepal tem lançado uma reflexão simples, porém fundamental, que tem sido objeto de ênfase ao longo das crises: “a importância de mudar o foco de interesse das autoridades, em torno do manejo das crises para o manejo das abundâncias, já que as primeiras são na maioria dos casos, o resultado inevitável de abundâncias mal manejadas” (OCAMPO, 1999, p. 14). Esse argumento visa blindar as economias através do controle de fluxos de capitais externos, sem, contudo quebrar quaisquer contratos com os estatutos do FMI. No documento “Crescer com Estabilidade: o financiamento do desenvolvimento no novo contexto internacional”, a Cepal (2002, p. 56) sustenta a seguinte tese: “as crises financeiras internacionais são formadas durante os períodos de entradas excessivas de capitais, que minam aos poucos os fundamentos macroeconômicos dos países receptores”. Segundo Ocampo (1999, p. 59):

Em economias financeiramente abertas, como as dos países latino-americanos em sua maioria, o comportamento dos agentes nacionais costuma agravar os desequilíbrios causados pelos agentes financeiros externos. Em períodos de intenso influxo de capitais, as taxas de juros mais altas nos mercados nacionais e as expectativas de revalorização da moeda nacional tornam o endividamento externo muito atraente – mas a recíproca é inevitável quando a taxa de câmbio sofre pressões no sentido oposto.

Segundo a nova Cepal, a experiência empírica mostra que as economias emergentes são duramente atingidas com a saída volumosa de capitais que sempre deixam marcas indeléveis como a queda na atividade produtiva e de investimentos, maior desemprego e grande aumento de pobreza. Com o processo de liberalização, tal dinâmica tem se intensificado sem precedentes. A Cepal (2002, p. 56) critica a ideia difundida de que tais crises são passageiras e que os países afetados tendem a retornar com relativa rapidez aos mercados de capitais, o que não é verdade. Mesmo quando os países atingidos pelas crises financeiras conseguem retornar aos mercados de capitais, as condições de acesso a esses mercados tendem a piorar: “os diferenciais de taxas de juros aplicados a seus papéis costumam aumentar e os novos contratos tendem a ter prazos mais curtos e a compreender opções de vendas que permitem ao credor exigir a liquidação das obrigações antes de seu vencimento normal” (CEPAL, 2002, p. 56).

O financiamento externo é considerado fundamental para avançar na área da gestão macroeconômica, redução da inflação e retomada do crescimento, porém,

segundo a Cepal (2002) com raras exceções, os países não atingiram níveis de poupança e investimento que lhe permitissem alcançar altas taxas de expansão na produção, já que o “ritmo médio de crescimento entre 1990 e 2000, de 3,3% ao ano, foi inferior não só ao apresentado nas três décadas anteriores à crise da dívida - 5,5% - anuais”, muito aquém dos 6% indicados pela Cepal para atingir a meta ambiciosa em termos de crescimento econômico e redução da pobreza.

Os argumentos elencados pela nova tradição cepalina consistem em propor, a partir de instituições de controle das contas de capitais, mecanismos eficientes de gestão das crises. A solução proposta para garantir a estabilidade financeira internacional é a existência de “uma estrutura apropriada de caráter global, que compreenda padrões mínimos de regulação e supervisão prudenciais dos sistemas financeiros e de fornecimento de informações necessárias e adequadas” (CEPAL, 2002, p. 13). Nesse debate, há consensos e divergências entre os organismos internacionais, particularmente com o FMI. A Cepal elenca alguns pontos de convergência firmados para viabilizar *alternativas possíveis*. Os elementos de convergência se concentram em quatro eixos, segundo Ocampo (1999, p. 09-11):

- a) Reconhecimento da existência dos “problemas de informação”. São os problemas de informações que determinam a instabilidade financeira e estão associados muito mais à volatilidade de opiniões e expectativas sobre as variáveis econômicas que as imperfeições dos fluxos de informações em sentido estrito do termo;
- b) Deve-se contar com o uso de medidas nacionais orientadas para manejar a volatilidade, porém, não se pode concentrar-se apenas nelas, pois todas as formas de “autoseguro” – neste caso as políticas nacionais orientadas a prevenir e enfrentar as crises – são custosas e podem criar inconvenientes em nível global, como aprofundar as forças recessivas em conjuntura de crises financeiras globais;
- c) Toda reforma deve respeitar algumas áreas de soberania nacional que os países estão dispostos a ceder e deve construir um sistema baseado na articulação com as políticas institucionais nacionais;
- d) Deve-se reconhecer que as distintas soluções não são neutras em termos de equilíbrios nas relações econômicas internacionais, com especial importância para os países pequenos ou em vias de desenvolvimento.

Esses pontos de convergências construídos internacionalmente para “regular” os capitais externos de alta volatilidade coadunam com o pensamento que vem sendo disseminado pelos teóricos que se colocam como neokeynesianos, particularmente Stiglitz, que se embasam nas falhas do mercado mediante informações imperfeitas e/ou assimétricas (quando alguns indivíduos sabem alguma coisa que outros desconhecem) (STIGLITZ, 2007). Entretanto, a eliminação das assimetrias de poder acerca das informações que possam interferir nas capacidades que as empresas têm em aferir maiores lucros, para estabelecer igualdade de condições para a competição parece ser um “inocente utópico ou escamoteamentos deliberados” que levam “à concentração de riqueza e, portanto à restauração do poder de classe” (HARVEY, 2012, p. 79).

Além disso, o debate se foca na eficácia de mecanismos institucionais de regulação de capitais financeiros, podendo creditar a eles a responsabilidade pela existência das crises, já que se poderá futuramente “dizer” que tal crise foi desencadeada mediante ineficiência de tais mecanismos, retórica muito antiga constantemente utilizada nos relatórios do Banco Mundial, desviando, em última instância um entendimento mais aprofundado sobre a natureza inerente das crises capitalistas e seu papel na recomposição do ciclo do capital.

Outro aspecto a ser destacado refere-se ao fato de que tais propostas pretendem evitar ou amenizar os efeitos das crises, como se o capital financeiro fosse passível de impor freios, por tratar-se de uma esfera de difícil regulação, pois o que o comanda é a busca desenfreada por superlucros na esfera financeira. No entendimento dos neocepalinos há uma contraposição entre capital produtivo e capital financeiro e, portanto, é necessário construir nos países um ambiente atrativo, reduzindo as incertezas macroeconômicas, no sentido que se possam ter maiores investimentos para sua (re)inversão nos processos produtivos, com vistas a gerar emprego e renda aos trabalhadores. Em última instância, construir um ambiente favorável aos capitais externos é primordial, já que se trata de utilizar a política regulatória, quando necessária, para atrair capitais externos de longo prazo e desincentivar a entrada de capitais especulativos e de curto prazo (CEPAL, 2002).

Ao lado de consensos, também há divergências que segundo Ocampo (1999, p. 11-13), algumas são de primordial interesse para os países em desenvolvimento:

- a) Refere-se ao financiamento dos mecanismos de contingência (formas e instrumentos de financiamento);
- b) O papel ativo do FMI no desempenho de cooperação internacional para a coordenação e canalização de créditos especiais para fazer frente às crises que tem experimentado as economias emergentes, como o uso de direitos especiais de saque;
- c) Manter a autonomia no manejo das contas de capitais, enquanto não existem um bom ordenamento e um marco regulatório apropriado em nível internacional para prevenir as crises, assim como, regras claras sobre o acesso a um volume adequado de recursos contingentes em época de dificuldades;
- d) Criação de instituições financeiras de caráter regional e sub-regional.

Esses pontos de divergências não estruturam uma crítica sobre a liberalização como responsável pela vulnerabilidade externa e dependência dos países latino-americanos, conforme apontava a Cepal clássica. Pelo contrário, o financiamento externo é visto como fundamental e deve-se implantar mecanismos para apoiar os países mais pobres ou em desenvolvimento a superarem os riscos advindos de investimentos externos especulativos e aumentar as possibilidades de inversão desses investimentos em processos produtivos. Além disso, as possibilidades apontadas são bastante limitadas ao âmbito do possível, ou seja, passível de ser “aceitável” pelos organismos internacionais. Os efeitos econômicos, políticos e, principalmente sociais da dependência dos países da região em relação aos capitais externos e aos países centrais é praticamente ignorada nas análises sobre a vulnerabilidade externa da nova Cepal. O que se nota é que a proposta da nova Cepal consiste em condenar os países latino-americanos e caribenhos a um “eterno” gerenciamento dos efeitos da liberalização, crises, instabilidade e restrição externa (CARCANHOLO, 2008, p. 159).

Embora a Cepal aponte os malefícios que a liberalização tem provocado não se trava um debate crítico sobre o aumento de vulnerabilidade externa, mas trata-se tão somente de administrá-la. Conforme aponta Bielschowsky (2000, p. 65) “propõe-se uma abertura da economia, gradual e seletiva, como meio de introduzir o progresso técnico e aumento de produtividade”, porém, esse caráter seletivo não significa o recuo nas contrarreformas neoliberais, mas, sobretudo, implica fazer avançá-las para superar as falhas de mercado que, porventura venham a ocorrer. Há, portanto, uma guinada crucial

na concepção do modelo de desenvolvimento na nova versão cepalina que converge com a proposta de desenvolvimento do Banco Mundial.

#### **4.4-A primazia do mercado sobre o Estado e o Contrarreformismo da nova Cepal**

Um dos aspectos que discerne essencialmente as elaborações político-ideológicas do “novo” desenvolvimentismo do nacional-desenvolvimentismo clássico da Cepal é o esgotamento da sua perspectiva reformista, desde o final dos anos 1980. As saídas recomendadas pela nova Cepal para recompor os níveis de crescimento econômico, emprego e acumulação capitalista entre os países latino-americanos consistem em aproveitar as brechas proporcionadas pela Terceira Revolução Tecnológica, que perpassam pelo desenvolvimento de novas tecnologias geradas a partir de um núcleo endógeno de progresso técnico, com restrição de direitos sociais e trabalhistas e das conquistas sociais, no sentido de estes contribuir, de forma direta para as transferências de excedentes de valor. A nova Cepal se alinha à contrarreforma em curso ao recomendar a conveniência de reduzir a regulação estatal e de estabelecer mecanismos de fomento à competição. Para debater os fundamentos das propostas de intervenção estatal no novo desenvolvimentismo e suas vinculações com a contrarreforma do Estado elencou-se alguns elementos centrais do projeto, a partir dos documentos de recomendações da nova Cepal, bem como, as publicações trazidas por autores neocepalinos.

Segundo Rodríguez (2009, p. 569) a Comissão passa a adotar uma “posição relativizadora da intervenção estatal” que, segundo ele se diferencia do pensamento ortodoxo. Estabelece a primazia do mercado na definição do desenvolvimento, porém, o Estado teria um papel mais ativo, na interferência em campos considerados privativos das empresas privadas. Além disso, a nova postura cepalina se diferenciaria da ortodoxia pela importância outorgada ao Estado, pautada na explicação da disparidade tecnológica referente às falhas existentes nos mercados de fatores, segundo Rodríguez (2009, p. 569):

Da perspectiva ortodoxa dominante, reconhece-se a necessidade de alterar e melhorar a intervenção do Estado, de modo a corrigir as “falhas da política econômica”, porventura existentes; mas

difícilmente se consideram válidas as políticas públicas que interferem em campos considerados privativos da empresa privada ou que incidem na forma de operar de certos mercados, da qual se esperam resultados próximos ao ótimo. [...]-, a postura cepalina se distingue pela importância outorgada – na explicação da disparidade tecnológica – às falhas existentes nos mercados de fatores, assim como às carências em matéria de rendimentos crescentes em escala, economias externas, complementaridades setoriais e bens públicos. São estes os elementos analíticos que explicam a presença de falhas nas empresas, isto é, na reiteração de um diferencial tecnológico negativo (RODRÍGUEZ, 2009, p.569-570).

Assim, a nova Cepal passa a defender de forma contundente que a aplicação de normas nas – e entre – fronteiras das distintas economias, antes requisitadas pelo Estado, é um tipo de regulação que está “perdendo relevância”. É necessário fortalecer uma institucionalidade geral que tende a eliminar as travas do desenvolvimento e, que vá reforçando uma rede de entidades, normas e regulamentações que favoreçam o funcionamento dos mercados (RODRÍGUEZ, 2009, p. 558) e a competitividade.

Embora, abertamente vinculada ao neoliberalismo, para Rodríguez (2009, p. 575-76) a proposta de “transformação produtiva com equidade” (1990) possui “pontos de vista que entranham uma posição relativizadora da intervenção estatal” que é efetivamente reclamada “para corrigir falhas de mercado, associadas a situações de monopólio ou a externalidades de diversos tipos”. Porém, mesmo nessas situações em que o Estado deve regular “deverão se levar em conta os custos e as limitações da regulação, com o objetivo de determinar se estes superam as falhas do mercado que se pretende corrigir mediante [a mesma]” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 575-76).

Entretanto, a defesa de uma reduzida regulação estatal e a criação de mecanismos de fomento à competição nada tem de original. Remete-se basicamente à necessidade de alterar e melhorar a intervenção do Estado para corrigir as “falhas da política econômica”, concepção essa já elaborada no interior do próprio Banco Mundial, conforme abordado no capítulo anterior. As novas proposições cepalinas estão a reboque da ortodoxia do Banco Mundial. A crítica aos organismos internacionais vai ao sentido de indicar que não se está realizando o ajuste de forma correta, assim, é necessário, segundo a Cepal fazer aumentar a eficiência da transformação produtiva na periferia.

No que tange ao papel do Estado na economia, na observação de Carcanholo (2008, p. 138) é importante notar o que tornaria específico o pensamento da Nova Cepal frente à sua visão clássica, como também frente à proposta neoliberal da ortodoxia do Banco Mundial. Para Carcanholo (2008, p. 138), na visão dos neoestruturalistas “o neoliberalismo defenderia a abertura externa das economias periféricas e o Estado Mínimo, enquanto que o pensamento clássico da Cepal seria totalmente oposto”, estabelecendo restrições no grau de abertura externa e privilégios ao mercado interno à medida que o Estado planejava e direcionava a estratégia de desenvolvimento. Contrariamente ao passado, a nova Cepal passa a defender:

[...] a abertura da economia como forma de obter uma competitividade não espúria, via baixos salários, mas pela via do mercado, com incentivo à concorrência externa e o estímulo ao aumento da produtividade interna, aliada a um Estado que possuísse um papel ativo, regulando os mercados e priorizando as decisões privadas (CARCANHOLO, 2008, p. 138).

Como observou Carcanholo (2008, p. 138) essa forma de distinguir o Estado neoliberal da proposta neoestruturalista é extremamente simplista e deve ser criticada, pois parte da estreita visão neoclássica, segundo “a qual o Estado e o Mercado são antitéticos dentro da dinâmica capitalista”, o que demonstra insustentável a necessidade imperativa que a nova Cepal tem em se diferenciar da ideologia neoliberal.

Segundo os neocepalinos, trata-se de “reformular as reformas” que não significa promover um enfrentamento às contrarreformas neoliberais, mas aceitá-las, enquanto parâmetro para a intervenção estatal, o que constitui em um traço distintivo em relação ao estilo de intervenção do pós-segunda guerra. A prioridade do Estado passa a ser a manutenção dos princípios macroeconômicos e da disciplina fiscal para corrigir os desequilíbrios que marcaram o decênio dos anos 1980, pautando sua atuação para a restauração das taxas de lucro do capital, em detrimento da função mediadora e civilizadora da sociedade que foi característico do modelo fundado no Pacto Keynesiano-Fordista.

O Estado deve ter um papel de destaque diante da aceitação pública de se empenhar em desregular os mercados competitivos e, regular os monopólios naturais, bem como, outros mercados que tenham problemas de organização industrial, por isso o setor público precisa contar com uma capacidade reguladora que lhe permita adotar

medidas apoiadas em critérios econômicos de eficiência e, para certos âmbitos, em critérios de índole social (RODRÍGUEZ, 2009, p. 575):

No caso dos monopólios naturais, em que estes constituem a alternativa menos custosa (devido, por exemplo, à existência de importantes economias de escala ou de alcance), existem possibilidades de regulação que aproximam os resultados de sua forma de operar dos próprios das condições de concorrência; possibilidades que deverão levar em conta, sobretudo, na hora da privatização de empresas que se inscrevam no caso mencionado. Também se justifica a regulação econômica em mercados cuja forma de operar os distancia das condições de eficiência, devido à presença de externalidades de especial significado, ou até, a fortes desigualdades de acesso à informação.

O Estado deve fomentar a conformação de mercados competitivos pela via da competição que seja condizente com o “incremento da eficiência individual e coletiva” (CEPAL, 1996, p. 89), no sentido de estar condicionada à transnacionalização financeira que influi marcadamente na composição e no volume do comércio e, a longo prazo, no padrão de divisão internacional do trabalho subjacente ao mesmo, assim, a gestão macroeconômica dos países deve estar em sintonia com a globalização em curso, que se resume a construir um ambiente saudável aos negócios. Como observa Harvey (2012, p. 82) “os Estados desenvolvimentistas compatibilizam com a neoliberalização na medida em que facilitam a competição entre empresas, corporações e entidades territoriais, aceitam as regras do livre comércio e recorrem a mercados de exportação abertos”. Assim, o Estado neoliberal reserva um lugar estratégico na “regulação” dos monopólios naturais ou em áreas essenciais ao “interesse nacional” (HARVEY, 2012, p. 76).

As recomendações cepalinas da intervenção estatal passam a girar em torno da proposta de estabelecer requisitos para uma institucionalidade que oriente o funcionamento dos mercados às condições próximas de livre concorrência. Para isso enfatiza-se o caráter sistêmico da competitividade, em que as empresas transnacionais competem com as economias nacionais, sendo crucial a integração de uma rede vinculada que integra todo sistema socioeconômico: “o sistema educativo, a infraestrutura tecnológica, energética e de transportes, as relações entre empregados e empregadores, o aparato institucional público e privado e o sistema financeiro”.

Na linguagem da nova Cepal (1990) as razões para essa revisão sobre a intervenção estatal se deu pela experiência da crise econômica e seus rebatimentos nos

países latino-americanos, sobretudo, nos anos 1980, que atingiram de modo diverso os Estados nacionais e trouxeram elevados custos econômicos e sociais. Porém, o sucesso do ajuste em termos de estabilização econômica traria uma lição central que, “para crescer de forma sólida é indispensável manter os equilíbrios macroeconômicos” (CEPAL, 1990, p. 48), ou seja, para a nova Cepal *não há alternativa para além do neoliberalismo*:

Os equilíbrios macroeconômicos constituem uma condição crucial para alcançar um desenvolvimento mais dinâmico e com maior equidade. É por isso que resulta tão importante a forma de alcançar esses equilíbrios macroeconômicos, à medida que sejam sustentados e integrais (CEPAL, 1996, p. 63).

Nesse sentido, a disciplina fiscal tem se convertido em um traço característico do novo estilo de intervenção estatal na economia, ainda que a sua origem seja os ajustes fiscais impostos pela crise e a necessidade de estabilização econômica que, hoje em dia se constitui em um importante sinal para os mercados, no que diz respeito à reputação creditícia do Estado (CEPAL, 1996, p. 24). A estabilidade econômica e a permanência das regras do jogo são consideradas fundamentais e, são componentes intrínsecos das contrarreformas institucionais do neoliberalismo.

Mesmo reconhecendo que a primazia dos equilíbrios macroeconômicos não é suficiente para garantir o crescimento, paradoxalmente, a Cepal afirma que é condição necessária para que o crescimento ocorra (CEPAL, 1990, p. 48). A isso se acrescenta as considerações neocepalinas a respeito das restrições impostas pela disciplina macroeconômica, que, apesar das marcadas diferenças entre essas políticas adotadas pelos países latino-americanos, tem se demonstrado deficientes nos últimos tempos, no que tange à forma de aplicação. Segundo a Cepal (1996, p. 37) a ortodoxia postulava que no âmbito microeconômico e setorial haveria um ajustamento espontâneo ao novo marco regulatório e ao regime de incentivos macroeconômicos e que, com o passar do tempo e após a fase de reestruturação se voltaria novamente a adquirir a competitividade internacional. O que ocorreu foi que o processo de estabilização e de “reformas estruturais” no âmbito macroeconômico promoveu significativas adaptações e reações nos agentes econômicos, na estrutura produtiva e no marco regulatório dos diversos países, porém (CEPAL, 1996, p. 37):

Algumas empresas e setores produtivos já maduros se adaptaram com mais celeridade ao novo cenário internacional e às novas regras do

jogo com maior rigor competitivo; por isso, no interior dos países se observa uma diferença entre as atividades econômicas e ramos de produção, segundo suas capacidades de assimilar os efeitos das novas circunstâncias.

Na fase atual do desenvolvimento capitalista requisitam-se contrarreformas pró-mercado, particularmente a abertura das economias diante da concorrência internacional e, portanto, a Cepal não defende o movimento contrário em direção a essas medidas, mas recomenda aos países aproveitar ao máximo as oportunidades oferecidas pelas vantagens comparativas do mercado mundial. Esse é o conteúdo do ajuste estrutural proposto pelos organismos internacionais, no sentido de as economias nacionais melhor se adaptarem às novas condições do mercado mundial, que a Cepal passa a aderir.

Particularmente, a Cepal defende nesse contexto, um maior aprofundamento do processo de adaptação ou das contrarreformas via Estado, pois para isso “é preciso então fortalecer a capacidade de desenho e aplicação de políticas macroeconômicas, de maneira que seja possível conciliar a aproximação da economia à fronteira produtiva com estabilidade de preços” (CEPAL, 1996, p. 63). Portanto, os ajustes devem ser mais eficientes e as regras de competição no mercado mundial devem ser adequadamente observadas, pois em situações nas quais essas regras não estejam estabelecidas, ou ainda que se tenham dificuldades de se estabelecer, o Estado deve usar todo o seu poder para impor ou inventar sistemas de mercado.

Além disso, reclama-se da ineficiência da disciplina imposta pelo Banco Mundial e FMI no plano macroeconômico, pois apesar das restrições não se concluiu a transformação das estruturas fiscais e as “reformas” (que são na verdade contrarreformas) nos sistemas de seguridade social e serviços sociais mostram certa lentidão, portanto, os processos de descentralização fiscal se encontram ainda incipientes (CEPAL, 1996, p. 24). Para fazer frente a isso, “parece conveniente (des)ideologizar o tema da intervenção pública no processo de desenvolvimento” (CEPAL, 1990, p. 99).

O Estado deve claramente assumir o papel nessas mudanças, no sentido de promover o diálogo entre os distintos extratos da sociedade “que persiga uma plataforma mínima de acordos tendentes a facilitar o processo de desenvolvimento, como assumir as responsabilidades resultantes desse debate, especialmente as que favoreçam a transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1990, p. 99) e isso

corresponde à de uma “nova aliança” no âmbito sociopolítico (RODRÍGUEZ, 2009, p. 522):

De maneira geral pode-se dizer que, como componentes da base social da estratégia proposta, destacam-se os empresários nacionais, na base empresarial pública, ligada a entidades conformadas pelo Estado, as classes trabalhadoras urbanas (incluídas a de muito baixo nível de produtividade e remuneração), os grupos camponeses e os impulsionadores das atividades técnicas e científicas. [...] A formação da base social da “nova aliança” não dispensa, mas supõe, a ação de agrupamentos, movimentos ou partidos políticos que a expressem e que deem curso ao compromisso estratégico que sintetiza seus objetivos, assegurando a consecução adequada dos mesmos pela via do uso de formas plurais de organização política (RODRÍGUEZ, 2009 p. 522-523).

É fundamental que o Estado articule a base social de um lado, e de outro a estrutura e organização política que devem ser essencialmente convergentes no campo das ideias. Nessa perspectiva não se evoca mais a propalada ineficiência do Estado, mas, trata-se de evocar velhas retóricas, farsas ideológicas e suas tragédias como o fortalecimento da burguesia nacional ou ainda, a promessa revisitada e nunca concretizada de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social:

É claro que a precariedade de liderança exercida pelo empresariado industrial nacional durante os períodos prévios de industrialização substitutiva põe dúvida a possibilidade de que este exerça uma função hegemônica na nova etapa. Isso não impede de admitir que boa parte desse empresariado persista em sua vocação industrial, convalidando e consolidando o compromisso estratégico antes aludido. Do mesmo modo, reconhece-se que a burocracia empresarial pública desempenhou um papel relevante na condução do modelo industrial, em princípio receptível, em particular por ter contribuído decisivamente a lhe imprimir uma dimensão nacional (RODRÍGUEZ, 2009, p. 522-523).

Para que a transformação produtiva ocorra é necessário uma “nova aliança” e o compromisso estratégico para o qual se convergem devem ser vistos como uma “heterodoxa e fluída articulação de variadas vertentes ideológicas que convergem para valorizar o ‘nacional’” (FAJNZYLBBER, 1983, p. 416). O Estado deve assumir as mudanças nos seus procedimentos tradicionais em matéria de planejamento com vistas a promover a reestruturação produtiva e, conseqüentemente, reformular o estilo de intervenção estatal em relação às décadas anteriores, o que consiste em uma refuncionalização neoliberal do Estado requisitada para assegurar as condições de

produção e reprodução social dessa fase do capitalismo na América Latina e Caribe. Portanto, requer novas técnicas que possibilite uma articulação, ou seja, a subordinação dos processos decisórios aos interesses dos setores capitalistas nacionais e estrangeiros, bem como, assegurar respaldo e esforços necessários de diálogo e harmonização social (CEPAL, 1990, p. 15).

Para tornar o Estado eficiente é preciso melhorar a destinação dos gastos sociais, portanto, “o objetivo é minimizar os custos sociais do ajuste que reserva um lugar destacado nos programas sociais”. Nesse sentido, deve se concentrar esforços para melhorar a atribuição de gastos nesses programas, “de forma a estabelecer evoluções precisas de seus efeitos nos grupos de pobreza e no emprego, de maneira a elevar a eficiência do gasto governamental” (CEPAL, 1990, p. 55). Além disso, é preciso também promover ajustes fiscais por meio de reformas tributárias. Um sistema de bases tributáveis relativamente pouco numerosas, porém amplas, que dê preferência a taxas uniformes é preferível a um sistema complexo e com múltiplas taxas nominais. A adoção de bases amplas significa um passo importante a favor do objetivo de uma equidade maior; além disso, simplifica a administração tributária e permite aumentar a arrecadação (CEPAL, 1990, p. 55).

O crescimento econômico deve promover melhorias razoáveis na equidade e cada país deverá desempenhar esforços para aumentar a capacidade produtiva nos setores “modernos” e também dotar de maior produtividade e renda os setores atrasados que devem ser ajustados aos níveis de subemprego no total da população produtiva. Entretanto, a Cepal reconhece um aspecto fundamental que está relacionado à impossibilidade de eliminar o fenômeno da economia informal:

Dado que o crescimento com equidade requer maior homogeneidade enquanto capacidade produtiva da força de trabalho, o fenômeno da economia informal – e conseqüente marginalidade – não podem ser contornadas quando se traçam as linhas grossas de desenvolvimento a médio prazo na região. Por isso, como parte constitutiva das estratégias de desenvolvimento que apontam para conciliar crescimento com equidade, é fundamental incluir *programas destinados aos setores de baixa produtividade, sobretudo de índole informal*, (grifos nossos) a fim de que otimizem as atividades que lhes são próprias e possam participar com melhores possibilidades nas economias nacionais (CEPAL, 1990, p. 82).

Não se trata de superar a informalidade, mas de incorporar essa tendência do emprego à política de transformação produtiva. Pois a aplicação da tecnologia no

processo produtivo implica também mudar a composição do emprego. A nova Cepal se depara com elementos que, no capitalismo atual, são incompatíveis, ou seja, como conciliar os processos de reestruturação produtiva, com melhorias na qualidade dos empregos e equidade? Essa indagação remete essencialmente à problemática da abordagem do Estado neoliberal, quanto ao mercado de trabalho.

As tendências trazidas pela transformação produtiva consistem em promover a flexibilização do mercado de trabalho, que implica também na terceirização da estrutura ocupacional que vem acompanhada por uma demanda de maior qualificação profissional. Nesse sentido, as políticas voltadas à capacitação de mão de obra para o mercado de trabalho passam a ocupar centralidade na agenda neodesenvolvimentista. O enfoque agora se volta para a educação, que passa a ser um instrumento para capacitar os indivíduos a fim de concorrer no mercado de trabalho, concepção semelhante a do Banco Mundial. As recomendações da nova Cepal são: por um lado, destinar recursos massivos para capacitação de mão de obra no setor informal, fomentar o grau de sustentabilidade das microempresas e entre os auto-empregos; de outro, “fornecer melhores oportunidades de comercialização e a oportuna difusão de habilidades de gestão para autoempregados e microempresas, a fim de que estes possam aumentar seus níveis de ingresso e acesso ao crédito” (CEPAL, 1990, p. 82), principalmente às áreas rurais e aos setores camponeses.

A nova Cepal ressignifica o conceito de equidade dando-lhe uma nova roupagem “progressista”, porém “não perde suas características essenciais, que naturalizam as relações econômicas capitalistas e toma o indivíduo e suas diferenças como unidade básica de análise” (CASTELO, 2009, p. 82). Nesse sentido, o enfoque em torno da redistribuição de renda a partir do emprego ganha um viés totalmente diferente da perspectiva defendida pela Cepal clássica, que abordava o problema do desemprego estrutural fazendo referência à estrutura econômica e sistêmica, em que o Estado deveria intervir diretamente na geração de empregos. Nessa direção, cabe retomar alguns elementos centrais do emprego, enquanto questão chave para o desenvolvimento no pensamento da nova Cepal, que repercutiram no seu diagnóstico e recomendações.

#### **4.5- O *arcaico* é agora *moderno*: o emprego no novo desenvolvimentismo latino-americano**

A Cepal aderiu essencialmente às propostas neoliberais de desenvolvimento, o que implicou em uma alteração substancial na sua concepção sobre o desenvolvimentismo e a forma de ver o excedente estrutural de mão de obra nos países periféricos, bem como, no abandono da teoria do subdesenvolvimento. Conseqüentemente também alterou o enfoque sobre o emprego, enquanto elemento chave no processo de desenvolvimento capitalista. Esse será o ponto que se debruçará nossa abordagem.

Quando os pensadores da Cepal clássica traziam o debate sobre o crescimento econômico como forma de gerar empregos, renda e tecnologia via intervenção estatal, o enfoque se dava na transformação da estrutura econômica produtiva, com vistas a eliminar a dualidade entre os setores “moderno” e “arcaico”. Assim, a industrialização deveria absorver os trabalhadores em setores produtivos dinâmicos e modernos identificados com o acesso à proteção da legislação trabalhista. A capacitação de mão de obra era um aspecto secundário e não o elemento chave na geração de empregos e, conseqüentemente na distribuição de renda.

Para os economistas clássicos da Cepal as economias latino-americanas eram caracterizadas pelo baixo dinamismo em termos de demanda por mão de obra que, por sua vez, era decorrente das formas peculiares de sua inserção no comércio mundial – o chamado modelo primário-exportador (SALM, 2005, p. 194). Naquela época, a Cepal partilhava da ideia de que o desenvolvimento absorveria de forma equilibrada e integradora o setor informal, identificado com a força de trabalho proveniente do meio rural, que era visto como sinônimo de atraso, assim, o próprio desenvolvimento acabaria por eliminá-lo (TAVARES, 2004, p. 45). Como o processo de desenvolvimento capitalista na periferia demonstrou-se incapaz da integração prometida, as formas arcaicas de inserção produtiva são ressignificadas com vistas a favorecer a dinâmica do capitalismo atual. Para os novos economistas da Cepal as relações de trabalho devem ser modificadas com o objetivo de considerar o trabalhador um sócio, preocupado com a concorrência e a produtividade (AMORIM, 2002, p. 94-95).

A nova estratégia abandona os conflitos distributivos existentes nas economias periféricas, bem como, as teorias clássicas de redistribuição e a eliminação da heterogeneidade estrutural causada pela dualidade entre o “moderno e arcaico” passa a ser tratada mais como uma espécie de resgate social, do que como parte de uma estratégia desenvolvimentista para sua diminuição ou eliminação (AMORIM, 2002, p. 92). Como observa Tavares (2004, p. 45):

[...] A ideia de setor informal orientada pelo dualismo tornou-se insustentável, na medida em que o desenvolvimento econômico, ao invés de incorporá-lo, expandiu-o. Nesses termos, tornou-se impossível negar que atrasado (informal) e desenvolvido (formal) coexistem na unidade do capital. Porém, mais impossível ainda é negar a explosiva informalização do trabalho, que foi suscitada pela política de flexibilização da economia e que se expande mediante processos de terceirização.

Segundo Tavares (2004) a teoria da dualidade entre setor formal e informal é insustentável nos tempos atuais, pois os empregos informais não estão à margem do capital, mas “integrado por um caráter que a própria estrutura capitalista imprime” (TAVARES, 2004, p. 45). Portanto, a Cepal não se coloca na contramão desse processo, ao contrário, a flexibilização do mercado de trabalho é vista como indutora no aumento de postos de emprego, portanto, eliminar o “setor informal”, além de ser impossível pela lógica das políticas e intervenções estatais recomendadas, não é interessante à economia capitalista.

A nova Cepal defende a modernização das relações de trabalho que necessariamente deve passar por uma maior flexibilização da legislação trabalhista e dos acordos entre empregadores e trabalhadores que leva à maior precarização do emprego. Trata-se, portanto, de sentidos de modernização do emprego que são historicamente opostos, ou seja, na concepção atual da Cepal, o que *antes era arcaico agora é moderno*. As economias da América Latina carregam profundas marcas do subemprego agrícola e urbano, traduzido em grande parte pela informalidade. É certo que essas marcas não foram apagadas, senão por vezes, acentuadas, pois aquela inserção na divisão internacional do trabalho, “impõe um ritmo particular ao processo de mudanças, em que tanto o novo quanto o velho alteram-se em direções contrapostas: a modernidade das forças produtivas do trabalho social convive com padrões retrógrados nas relações de trabalho” (IAMAMOTO, 2008, p. 09).

O diagnóstico cepalino do novo desenvolvimentismo aponta para a necessidade de se formular uma institucionalidade trabalhista “adequada”, que estimule o crescimento econômico, a competitividade, o emprego e a coesão social. A institucionalidade trabalhista deve ser um instrumento para aumentar a produtividade do trabalho, o que melhora a competitividade econômica e, ao mesmo tempo, reforça o potencial para melhorar as condições de trabalho (CEPAL, 2009, p. 19). Segundo a Cepal (2009, p. 20) isso se deve às mudanças tecnológicas e econômicas registradas no âmbito mundial, regional e nacional que nas últimas décadas alteraram o funcionamento dos mercados e exerceram uma nova pressão no mercado de trabalho. Diante disso, a abertura dos mercados aumentou a pressão competitiva sobre as economias nacionais, o que as levou a buscar aumentos contínuos de produtividade; os últimos avanços tecnológicos exigem das empresas uma maior adaptação às mudanças da demanda, em que os elementos como qualidade, inovação, diversidade e a criatividade passam a ganhar maior importância em relação à elaboração padronizada de grande escala, que caracterizou a produção taylorista (CEPAL, 2009, p. 20).

Esses processos promoveram uma maior heterogeneidade (tanto da oferta como da demanda) e requerem uma menor intervenção direta do Estado, que deve se “limitar a estabelecer níveis mínimos de direitos e mecanismos de proteção para determinados grupos” (CEPAL, 2009, p. 20). Diante disso, a recomendação é explícita: “é necessário que as relações de trabalho sejam definidas cada vez mais na negociação entre empresas e trabalhadores, em diferentes níveis”. Segundo a Cepal (2009, p. 20), “embora inexista um regulador único que cumpra estes objetivos de maneira ótima, os mercados de trabalho internos e externos com mais elementos de adaptatividade teriam papel importante no fomento da flexibilidade no processo produtivo”. Ou seja, a solução apontada pela Cepal é a desregulamentação do trabalho e, conseqüentemente, a retirada de direitos sociais concernentes ao mundo trabalho.

Aí está a convergência da Cepal com a subsunção do trabalho ao capital, pois “cabe demarcar que o pano de fundo do cenário em que se movem tais fatos é a flexibilização, que, através dos processos de terceirização, combina de modo inovador práticas que o capital já experimentara no passado com as modernamente conhecidas” (TAVARES, 2004, p. 54).

As soluções apontadas pela Cepal estão essencialmente alinhadas com as propostas de desenvolvimento do Banco Mundial, já que a estratégia de

desenvolvimento de longo prazo deve se basear em uma institucionalidade trabalhista que favoreça a acumulação de “capital humano” e de relações de trabalho que estimulem a “cooperação”. Esse deve ser um trabalho de longo prazo baseado na educação para o mercado, com foco na capacitação de mão de obra e legalização da economia informal. As recomendações para geração de emprego se baseiam essencialmente na capacitação para um mercado de trabalho cada vez mais flexível, com vistas a estimular a rotatividade de mão de obra, no sentido de convergir com novos elementos que tornam as empresas mais competitivas, o que se exige segundo a Cepal uma maior:

[...] flexibilidade na regulamentação dos mercados, em particular da legislação trabalhista. Os trabalhadores, por sua vez, necessitam mais treinamento para elevar a produtividade em mercados mais competitivos, e principalmente um novo sistema de proteção social para fazer frente à maior vulnerabilidade trazida pelo aumento da flexibilidade do trabalho. Os governos, com menos graus de liberdade para imporem políticas numa realidade globalizada, necessitam ainda promover o sistema de proteção social, fortalecendo a seguridade social, ao mesmo tempo em que desregulamenta o mercado de trabalho (CEPAL, 2009, p. 88).

Para isso é necessário reduzir os instrumentos tradicionais contidos na institucionalidade trabalhista, como por exemplo, a indenização que o empregador deve pagar ao trabalhador em caso de dispensa sem justa causa, o que desincentiva a demissão. “Dado que o montante da indenização aumenta com a antiguidade no emprego, esta proteção tende a ser maior no caso de pessoas de mais idade, embora costume haver tetos que limitam a quantia que o trabalhador recebe” (CEPAL, 2009, p. 24-25).

Esses instrumentos de indenizações travam a mobilidade de mão de obra, o que afeta negativamente o crescimento da produtividade, porque obstaculiza a passagem dos trabalhadores em atividades de baixa produtividade a outras de mais alta produtividade, o que impede que jovens e mulheres tenham acesso ao emprego produtivo. No caso de países como o Brasil e o Equador em que coexiste o seguro desemprego com as contas individuais, que em caso de demissão ou renúncia, os trabalhadores podem dispor de um montante acumulado, a crítica a esses mecanismos se dirige à sua reduzida cobertura por causa dos vínculos destes sistemas com o emprego formal (CEPAL, 2009, p. 26).

Em linhas gerais, a Cepal (2009) comunga em todos os aspectos com os que advogam a ordem burguesa, que por meio de elaborações de conceitos imprecisos e frágeis entendem que a regulamentação deve ser eliminada ou consideravelmente diminuída “por se constituir em entrave ao emprego e não por implicar menos liberdade ao capital” (TAVARES, 2004, 51). Essas construções ideológicas têm sido disseminadas com tanta veemência que conseguem convencer até os próprios trabalhadores. Nessa esteira de argumentos se “sugere que o importante é ter uma ocupação, que acabou a era do trabalho/emprego. Assim, ou temos um capitalismo em que as máquinas comandam máquinas, ou somos todos capitalistas” (TAVARES, 2004, p. 51).

A própria Cepal reconhece que no contexto de mercados mais “voláteis”, os trabalhadores costumam lutar por mais estabilidade e proteção (CEPAL, 2009, p. 21), portanto, promover alterações profundas na legislação trabalhista gera conflitos incontornáveis, o que requer diálogo e convencimento social dos trabalhadores. Em função disso, as políticas ativas do mercado de trabalho são estratégias que costumam ser menos conflituosas. Em geral, as políticas ativas do mercado de trabalho são destinadas a combater o desemprego e a melhorar a renda dos trabalhadores e tem por instrumentos várias ações do Estado em parceria com o setor privado. Segundo a Cepal (2009) trata-se de programas para a geração direta e indireta de empregos, intermediação de mão de obra, formação para o trabalho e, principalmente, o fomento ao autoemprego e às microempresas.

As políticas ativas, portanto, tem como estratégia combinar a qualificação e a inserção no mercado de trabalho. Para tanto, a qualificação deve ter como norte um saber técnico para um determinado setor da economia, seja a mineração, a construção civil, etc. Consiste na combinação de uma qualificação mínima para atender as exigências pontuais do mercado de trabalho e daquele setor da economia em expansão. Ainda, a qualificação aparece como “mediadora”, entre a População Economicamente Ativa (PEA) que está inativa (que está recebendo o benefício do seguro desemprego) e o mercado de trabalho. Portanto, a estratégia da combinação consiste em articular o trabalhador ao mercado de trabalho, de forma que ele fique o menor tempo possível na condição de segurado da previdência social.

Essas políticas têm por objetivo combinar a lógica do mercado de trabalho flexível com a acessibilidade do trabalhador em postos de trabalho de curta duração e

precários. Mas, também se trata de atrelar o benefício (seguro-desemprego) a certas condicionalidades impostas ao trabalhador para que possa permanecer o menor tempo possível em sua condição de inatividade. Dessa forma, a qualificação e a inserção em qualquer ramo de atividade consistem em uma estratégia para reinserir o trabalhador no mercado, que exige uma qualificação eficaz do ponto de vista a ocupar um determinando emprego.

Segundo Pérez e Félix (2010) a ideia de ativação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho vêm reforçar ações que se centram na qualificação profissional e também fortalecem a ideia de que a empregabilidade está combinada com fatores que se referem a questões individuais, tais como: habilidades, comportamentos e atitudes para enfrentar as mudanças do mercado de trabalho. Nessa perspectiva, cada trabalhador é individualmente responsabilizado pela não inserção no emprego, pois se procura fortalecer a visão do trabalhador enquanto gestor de sua trajetória profissional.

As consequências da nova estratégia desenvolvimentista da Cepal é que ela remete à flexibilização do mercado de trabalho, inclusive para os trabalhadores mais qualificados, que conseguiram acessar os direitos do emprego formal. Nessa esteira, os trabalhadores do setor público são vistos como privilegiados e “sanguessuga” dos recursos do Estado. As terceirizações enquanto forma de contratação são vistas como um aspecto extremamente positivo e amplamente recomendado como forma de inserir padrões de eficiência e produtividade.

Entretanto, o desemprego segue sendo uma das principais preocupações entre os países latino-americanos e as políticas ditas “ativas” de emprego estão longe de resolverem ou apresentarem alternativas concretas para o problema. Salm (2005, p. 189) aponta que a principal razão para o desencanto dos neoestruturalistas com as ideologias do passado está na persistência de um quadro de semiestagnação, entremeado de poucos períodos de miniciclos de crescimento. Pouco ou quase nada se pode fazer com as políticas de emprego que se orientam pelo lado da oferta, como paliativo para inibir as restrições de acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho, pois o maior problema se encontra no lado da demanda. O entrave para geração de empregos encontra-se justamente na política macroeconômica de estabilização adotada pelos países latino-americanos, cujo objetivo prioritário passou a ser a manutenção de um elevado *superávit* primário, em detrimento dos gastos sociais e dos investimentos públicos (SALM, 2005, p. 191). Dessa forma, “a regulação de nossa demanda agregada deixa de

estar submetida a decisões autônomas sobre o nível adequado de liquidez e passa a depender dos humores e da volatilidade do sistema financeiro internacional” (SALM, 2005, p. 191).

O mais grave é que isso tem sido encarado como uma fatalidade pelos novos desenvolvimentistas, que tem fortalecido o campo da ortodoxia convencional ao invés de oferecer alternativas à sociedade latino-americana. Falar de geração de empregos nesse ambiente macroeconômico é limitar-se às políticas de emprego em uma perspectiva microeconômica, incapaz de oferecer a sustentação de crescimento, com geração significativa de emprego e, portanto, de equidade.

Até aqui se procurou traçar em linhas gerais o diagnóstico e as recomendações cepalinas da nova estratégia de desenvolvimento com transformação produtiva e equidade, apontando alguns elementos que podem subsidiar uma síntese crítica – considerando que as propostas veiculadas mais se aproximam da perspectiva neoliberal que propriamente se distanciam desta, no sentido de fornecerem alguma alternativa de desenvolvimento aos países latino-americanos.

#### **4.6-“Novo” desenvolvimentismo com crescimento e equidade? Uma crítica preliminar**

A crítica preliminar ao novo desenvolvimentismo latino-americano se concentra em dois elementos principais: o papel do Estado burguês na reprodução do capital na fase atual e a antinomia entre geração de empregos e política econômica, contida na estratégia de “transformação produtiva com crescimento e equidade” do neoestruturalismo latino-americano.

O retorno explícito ao Estado por parte da ortodoxia se deve ao “reconhecimento” de que o mercado precisa de sua intervenção para torná-lo mais eficiente, com vistas a retomar as taxas de crescimento econômico operadas durante o período de desenvolvimentismo do pós-segunda guerra. É inegável que o Estado tem um papel fundamental na reprodução do capital e participa diretamente do socorro ao capital para superar suas crises e reaver suas taxas de lucros. “Agora não se discute mais se o Estado é ou não o principal centro de decisão; discute-se *como* (grifos do autor) ele

deve intervir” (IANNI, 2004, p. 97). Assim, a chamada *intelligentsia* a serviço da burguesia industrial e financeira coloca as relações com o Estado nesses termos, ou seja, não dialogam, “mas dão as coordenadas do diálogo” (IANNI, 2004, p. 97). Não há problema em retomar o papel do Estado, desde que as suas intervenções sejam bem delimitadas.

É interessante observar o quanto de Estado se transforma e se adequa para implementar o Estado social mínimo que o mercado requer. Sobre isso, Ianni diz que “sem invadir a seara da iniciativa e atividade privadas, imensa é a tarefa do Estado na economia moderna” (IANNI, 2004, p. 217):

[...] consiste em criar o clima favorável ao progresso econômico. Consiste numa política monetária que evite a inflação com seu vasto séquito de malefícios; consiste no equilíbrio orçamentário; consiste numa política de crédito inteligentemente conduzida; consiste numa política cambial que evite distorções na importação como na exportação; consiste no estímulo aos chamados investimentos de base, a fim de evitar que o edifício econômico peque pelos alicerces; consiste em velar pela provisão das chamadas “economias externas”; consiste em evitar desequilíbrios entre a economia da indústria e da agricultura; consiste, talvez mais do que tudo, no problema da educação, isto é, da formação de agentes para todos os misteres de uma sociedade civilizada, inclusive para o desenvolvimento econômico

O Estado desde sua origem sempre foi complementar ao mercado, no sentido de garantir tanto os pressupostos legais, quanto os econômicos que servem de base política para a sustentação da acumulação de capital, garantindo, assim, as condições gerais de produção e reprodução social. Desde a crítica de Marx e Engels à ideologia alemã, o Estado não é uma instituição que representa os interesses gerais e comuns da sociedade, contudo, precisa se colocar acima dos interesses de classe, o que constitui o cerne da tese da autonomia relativa do Estado. Essa autonomia é relativa porque o Estado sempre esteve presente atuando enquanto “comitê para gerir os negócios da burguesia” (MARX e ENGELS, 2010). Entretanto, apesar de o Estado concentrar sua atuação sobre a acumulação do capital, em diversos momentos se tornou necessário atuar em outras esferas do processo produtivo, intervindo na regulação do trabalho e, por vezes, em função da luta de classes, impondo limites aos ganhos do capital em favor da classe trabalhadora. Trata-se de necessidades decorrentes dos problemas sociais e políticos criados pela própria expansão do capital (IANNI, 2004, p. 11).

Em primeiro lugar, a ideia trazida pelo novo desenvolvimentismo, em que o Estado é complementar ao mercado e promotor do bem-estar universal é, a princípio, sintonizada com a proposta do desenvolvimentismo da Cepal clássica em termos da retomada da conciliação entre capital e trabalho em defesa de um suposto “interesse nacional”, tendo como protagonista as burguesias nacionais, interesses que são colocados acima do antagonismo de classes. Mas, a semelhança termina aí. À medida que o capitalismo se desenvolve, as formas e modos de intervenção estatal também se modificam e cada vez mais se sofisticam.

Convém lembrar que nas últimas décadas do século XX, a América Latina passou por uma grande transformação econômica, cujo pano de fundo fora as mudanças trazidas pela crise estrutural do fim dos anos 1960, que exigiu, cada vez mais, padrões tecnológicos avançados, um novo rearranjo na divisão internacional do trabalho e uma rearticulação da economia mundial, que foi chamada de globalização. Devido ao maior grau na elaboração de bens para exportação, essa transformação “põe fim ao projeto de industrialização que prevaleceu nas economias latino-americanas e dá início a um novo padrão exportador de reprodução do capital, caracterizado pela especialização produtiva, que apresenta diferenças substanciais em relação” (OSÓRIO, 2012, p. 101) ao anterior.

Contudo, esses processos atingem não só a economia e a política, mas afetam *as formas de sociabilidade* (IAMAMOTO, 2001, p. 21). A isso se deve ao enfraquecimento da capacidade organizativa dos trabalhadores, em torno de instituições de classes como os sindicatos. Esse cenário causou profundos impactos na reorganização do “mundo do trabalho” nesses países, que particularmente implicou na deterioração das condições laborais e de vida dos assalariados e da maior parte da população latino-americana. Trata-se de tempos de nítido conservadorismo que “atinge as formas culturais, a subjetividade, as identidades coletivas, erodindo projetos e utopias” (IAMAMOTO, 2001, p. 21). Como bem retrata Iamamoto (2001, p. 21):

Estimula um clima de incertezas e desesperanças. A debilitação das redes de sociabilidade e sua subordinação às leis mercantis estimulam atitudes e condutas centradas no indivíduo isolado, em que cada um “é livre” para assumir os riscos, as opções e responsabilidades por seus atos em uma sociedade de desiguais.

Esses efeitos regressivos na sociabilidade se intensificaram, devido ao caráter do ajuste estrutural imposto pelos organismos internacionais aos países latino-americanos, como forma de adaptação das economias nacionais às novas exigências do mercado mundial. Nesse sentido, é nítido que esses mesmos organismos multilaterais começam a admitir a flagrante intensificação da pobreza diante dos indicadores sociais apresentados pelos países que seguiram à “risca” suas recomendações. A promessa da retomada do crescimento econômico, trazendo consigo a diminuição da pobreza e o “bem-estar” caiu por terra.

Diante da ameaça de perda de supremacia, a ideologia neoliberal tem acionado o Estado para intervir nas chamadas “falhas do mercado”, como forma de retomada do crescimento econômico e passam a defender um Estado que opere intervenções focalizadas na pobreza extrema. Entretanto, a intervenção acionada na fase atual do desenvolvimento capitalista consiste em manter a autonomização relativa mais restrita. Nessas circunstâncias ocorre o encastelamento das decisões da política econômica em setores chaves da administração das economias nacionais que são dominadas pelos interesses do capital rentista (Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Banco Central etc.) com vistas a garantir o pagamento de juros da dívida pública, extraindo boa parte da parcela da riqueza produzida nacionalmente (CASTELO, 2009).

A retórica é democrática, mas as recomendações da ortodoxia deixam bem evidente que a tomada de decisões no que se refere ao ambiente livre e aberto ao mercado deve ser protegida das pressões políticas da luta popular (PEREIRA, 2009). Trata-se de eliminar o caráter eminentemente político em torno das decisões econômicas, para isso ocorre uma desqualificação do pensamento econômico, sendo as receitas neoliberais as únicas passíveis de credibilidade. Segundo Behring existe, portanto, “uma contraposição entre Estado eficiente e os requisitos da democracia”, para isso pressupõe um Estado forte que se sobrepõe aos interesses organizados (BEHRING, 2008, p. 208). Conforme ressaltou Vilas (1997, p. 149) o controle sobre o Estado passa a ser pré-condição para o controle do mercado. Nesses momentos “o Estado deixa de funcionar como formalmente de todos – o Estado em sua função de condução da política econômica – e passa a atuar como Estado de alguns mais que de outros – o Estado com predomínio de sua função política de dominação” (VILAS, 1997, p. 149).

Não questionar os princípios macroeconômicos é abster-se de propor alternativas de desenvolvimento que deveriam colocar os Estados nacionais em níveis de maior

soberania para decidir suas políticas de financiamento, que ficam restringidas diante da meta de contenção de gastos públicos. Dessa forma, os novo-desenvolvimentistas não trazem à baila a estrutura classista e o poder do Estado capitalista, o que, necessariamente comunga com sua forma política e a atuação em favor do capital rentista. Além disso, se colocam a favor do capital produtivo e no âmbito da análise promovem a cisão entre capital rentista e produtivo, como se na realidade tais processos pudessem ser isolados.

O pensamento estruturalista latino-americano experimenta um grave retrocesso, um recuo não progressista. Conforme alerta Castelo (2009, p. 89) “estamos diante de uma nova etapa do estruturalismo latino-americano, que podemos chamar de *estruturalismo desestruturado* (grifos do autor), isto é, um estruturalismo teoricamente desenvolvido sem uma análise substantiva das questões econômicas, políticas e sociais estruturais”.

Até os intelectuais ligados ao desenvolvimentismo clássico passam a proferir duras críticas ao neoestruturalismo. Salm (2005) reconhece que a rendição do novo desenvolvimentismo aos princípios macroeconômicos de estabilização e cumprimento de metas de *superávit* primário “minaram as correntes do pensamento desenvolvimentista e fortaleceram o campo da ortodoxia convencional, dominado pela visão neoclássica, erigida à condição de única portadora de racionalidade” (SALM, 2005, p. 191). O ambiente tem sido de semiestagnação entremeado de curtos períodos de crescimento como um “vôo da galinha”, crescimentos pífijs que são incapazes de gerar níveis de investimentos e empregos consideráveis (SALM, 2005, p. 191-192).

Há uma cisão entre política econômica e geração de empregos trazida nas novas postulações do pensamento neoestruturalista. Em “Transformação Produtiva com Equidade”, documento que marca a revisão do pensamento estruturalista, crescimento e equidade são reafirmados como duas dimensões compatíveis, tendo por ideia central a inexistência de contradição e conflito.

Para o pensamento neoestruturalista existe um vínculo positivo entre crescimento econômico e equidade, pois o primeiro – em função dos aumentos da produtividade – induz melhorias na equidade; e que esta última, ao ver-se favorecida, [...] permite a realização (venda) de volumes de bens de consumo em contínuo aumento (RODRÍGUEZ, 2009, p. 526). Dessa forma, o crescimento está relacionado a duas

dinâmicas centrais; a primeira é a acumulação de capital que deve sustentar o aumento da disponibilidade por meios de produção; a segunda é o progresso técnico, que induz a acumulação de capital. A equidade está relacionada com a realização (venda) da produção de bens, assim, as melhorias na equidade referem-se à capacidade de promover aumentos sucessivos no consumo e aumento de investimentos que favoreçam e impulsionem o crescimento da produção, globalmente considerada (RODRÍGUEZ, 2009, p. 528). Segundo a Cepal (1990, p. 81):

Em primeiro lugar, na medida em que a transformação produtiva contribua para o crescimento, inegavelmente facilitará a adoção de uma política distributiva [...]. Em segundo lugar, se o crescimento se faz mediante níveis ascendentes de produtividade, se facilitará ainda mais uma política distributiva, ao surgir a possibilidade de vincular a evolução dos salários com a da produtividade.

Assim, o mercado é a instância distributiva e potencializadora da equidade, sendo esta última, condicionada pela compra de bens e serviços no mercado e não acessada a partir de serviços sociais públicos. Passa-se a recomendar a necessidade de integração à economia mundial, uma clara regressão à teoria da interdependência. Dentro dos padrões propostos por essa integração, esse seria o único meio de eliminar a condição de dependência e reduzir o aprofundamento da pobreza dos países latino-americanos, ou seja, o de alcançar a equidade.

Essa é uma hipótese totalmente falsa. O processo de mundialização do capital e da crise estrutural acentua ainda mais os diferenciais de produtividade do trabalho entre os países. Pois, é próprio da dinâmica do desenvolvimento capitalista, a reprodução e ampliação constante do diferencial internacional de produtividade do trabalho (MANDEL, 1982, p. 243). Segundo Mandel (1982, p. 249):

A hipótese do nivelamento internacional das taxas de lucro não se sustenta nem teórica nem empiricamente. Teoricamente pressupõe uma mobilidade internacional perfeita de capital – na verdade, o nivelamento de todas as condições econômicas, sociais e políticas propícias ao desenvolvimento do capitalismo moderno em escala mundial. Mas esse nivelamento é frontalmente contestado pela lei do desenvolvimento desigual e combinado que rege esse processo [...]. Nesse sentido, as enormes diferenças internacionais de valor e de preço de mercadoria força de trabalho, [...] *não são causas*, mas resultados do desenvolvimento desigual do modo de produção capitalista, ou da produtividade do trabalho em todo o mundo, pois a lógica do capital normalmente o leva para as zonas com maiores perspectivas de valorização.

Difundir a ideia de que todo o mundo possa atingir o nível de produtividade do trabalho e da produção industrial equivalente ao dos países desenvolvidos (Estados Unidos, Alemanha, Japão e etc.) é uma ilusão, portanto, uma desonestidade intelectual. Segundo Del Pino (2001, p. 72) “nesse quadro de dependência torna-se absolutamente impossível a América Latina se desenvolver, sejam quais forem as políticas governamentais adotadas. O que se desenvolve não são os países, mas a chamada economia global capitalista”, as “brechas de oportunidades” trazidas pelo discurso neoestruturalista não transformam as economias latino-americanas dinâmicas que se orientam para o desenvolvimento. Nas lúcidas palavras de Osório: “são novas formas de organização produtiva que reeditam, sob novas condições, os velhos signos da dependência e do subdesenvolvimento como modalidades reprodutivas que tendem a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população” (OSÓRIO, 2012, p. 104).

Na realidade não existe uma relação automática entre crescimento econômico, aumento da produtividade, evolução salarial e equidade. Os salários não tendem a evoluir com o crescimento da produtividade do trabalho, pelo contrário, o aumento da produtividade acentua ainda mais as desigualdades sociais. Ora, o progresso técnico reduz a necessidade de trabalho e acelera a crescente dispensa de mão de obra do processo produtivo. Portanto, o aumento da produtividade não leva à expansão da produção capaz de gerar empregos para uma grande parte dos trabalhadores expulsos do processo produtivo. Assim, o ponto central para a transformação produtiva com equidade é totalmente falaciosa, uma vez que articula a retórica, que o progresso técnico leva ao emprego e distribuição de renda. Pois na realidade é amplamente reconhecido que o desemprego estrutural é algo inquestionável e é resultado da aplicação da automação e da tecnologia na produção, poupadora de mão de obra.

Promover transformação produtiva e equidade é um ponto extremamente incoerente na nova proposta neoestruturalista. Ao mesmo tempo em que não se aborda o conflito entre transformação produtiva, crescimento e equidade, paradoxalmente a Cepal reconhece no mesmo documento, que “as altas taxas de subemprego serão uma realidade socioeconômica inevitável” (CEPAL, 1990, p. 81). Salm apresenta que não é nenhuma novidade que no enfrentamento da questão do emprego, os novo-desenvolvimentistas apresentam um “comportamento esquizofrênico” (SALM, 2005, p.

192). Nas observações lúcidas e autocríticas de Salm: “diagnosticamos o desemprego como fenômeno causado por restrições macroeconômicas que impedem a aceleração do crescimento, mas formulamos políticas de emprego a partir de uma perspectiva microeconômica” (SALM, 2005, p. 192).

Na concepção estruturalista do passado, as políticas de geração de empregos eram complementares ao crescimento, já no neoestruturalismo as políticas de emprego se tornam substitutivas do próprio crescimento. O que ocorre é uma *antinomia entre geração de empregos e a política econômica*. Diante de uma situação de desemprego crônico, de graves proporções quanto às oportunidades ocupacionais, “a ênfase do diagnóstico dominante mudou radicalmente” (SALM, 2005, p. 197). As proposições do novo desenvolvimentismo não se constituem em nenhuma novidade em relação às terapias estéreis já enunciadas pela ortodoxia convencional: a qualificação para induzir a empregabilidade. A situação de desemprego é explicada pela ausência de capacitação dos trabalhadores, consequência da rigidez e da regulação excessiva do mercado de trabalho que provoca desajustes nas qualificações.

## CAPÍTULO 5

### **O “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no século XXI.**

*[...] O passado é o que os homens não deveriam ter sido; o presente é o que não deveriam ser. Um povo forte, uma grande e robusta geração não são nunca chorosamente nostálgicos, não são nunca retrospectivos. Sentem, plenamente, fecundamente as emoções de sua época. Quem se perder por idealismos provincianos – escreve Oswald Spengler, – e buscar para a vida estilos de outros tempos, que renuncie a compreender a história, a viver a história, a criar a história.*

*(José Carlos Mariátegui, Por um socialismo indo-americano).*

Esse capítulo intenta realizar um mergulho teórico-crítico nos argumentos sobre a vigência de um suposto “novo” desenvolvimentismo no Brasil, inaugurado com a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) eleito em 2002 pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A necessidade de um novo projeto de desenvolvimento para o país foi evocado, nos últimos anos pelos mais diferentes grupos políticos, movidos em torno da retórica de mobilizar a nação em torno de um projeto “alternativo” ao neoliberalismo. Apesar das diferenças de análises entre os vários defensores de um suposto novo desenvolvimentismo, estes têm em comum a ideia de que o neoliberalismo estaria passando por um período de esgotamento, pois as reformas e ajustes estruturais realizados não surtiram os efeitos desejados, em função do pífio desempenho em termos de crescimento econômico, empregabilidade e distribuição de renda, o que demandaria a necessidade de superação desse modelo econômico imposto pelas nações imperialistas e pelos organismos internacionais aos países latino-americanos.

Como já abordado no capítulo anterior, a partir dos anos 1980 a ideologia desenvolvimentista de tradição estruturalista latino-americana foi objeto de ataques sistemáticos por parte da ortodoxia neoliberal, seja pelo fato de ser acusada de populista, como também de lhe atribuir irresponsabilidade em matéria de política econômica. Diante disso, a única alternativa possível ou política “responsável” seria a realização de ajustes estruturais duros, que combinassem abertura comercial, privatizações, flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, elementos estruturais do neoliberalismo.

Os países devem continuar estabelecendo metas de *superávit* primário para garantir aos credores, a existência ou sobra de algum recurso para pagar os juros de empréstimos da dívida. O curioso é que passado mais de vinte anos em que se realizaram as contrarreformas neoliberais no país, a “aparente” tomada de consciência de parte da intelectualidade brasileira parece “desabrochar” na trágica “descoberta” dos indicadores econômicos. Se houve estabilização macroeconômica, os índices de crescimento e desempenho da economia brasileira foram exíguos, pois a taxa média de crescimento da economia durante os anos 1990 atingiu 1,78%, inferior ao da década de 1980 em torno de 2,2%. Além disso, as taxas de desemprego subiram sistematicamente ao longo do período, saindo de 3,3% em 1989 para 7,6% em 1999, segundo as estimativas menos rigorosas (CARCANHOLO, 2010, p. 110).

Assim, coube elencar as principais produções teóricas e as proposições políticas em torno do novo desenvolvimentismo, trazendo em linhas gerais esse debate na particularidade sócio-histórica brasileira da atualidade, tendo como pano de fundo, a busca desse modelo econômico pelo crescimento e pelo aumento da empregabilidade. Isso quer dizer que, sustenta-se a hipótese de que as bases do arcabouço ideo-político de um novo desenvolvimentismo para a América Latina já estavam postas pela nova Cepal desde os anos 1990, momento em que a Comissão do neoliberalismo e sua nova proposta de desenvolvimento, já não constitui alternativa ao neoliberalismo.

A retórica do novo desenvolvimentismo latino-americano tenta resgatar a influência da Cepal enquanto *intelligentsia* entre os países latino-americanos, com o velho objetivo de aumentar a eficiência do capitalismo periférico, sem, contudo, romper com as bases das contrarreformas neoliberais, mas torná-las mais palatáveis e adequadas às particularidades da região. Nesse sentido, busca-se demonstrar os principais elementos ideológicos articulados em torno da ideologia do novo desenvolvimentismo

brasileiro, em comparação com a discussão delineada no capítulo anterior. Defende-se o argumento de que não se trata de um novo desenvolvimentismo, mas sim de uma construção ideo-política incoerente e esquizofrênica.

### **5.1-A crise do capital na particularidade brasileira e a contrarreforma de FHC nos anos 1990**

Antes de adentrar os anos 2000 após a eleição de Lula cabe retomar, ainda que de maneira muito breve algumas pré-condições econômicas, políticas e sociais dos anos 1980 e o processo de contrarreforma que se inicia nos anos 1990 sob as gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1994-2002). Os anos 1980 marcaram o auge do Estado neoliberal no plano internacional, caracterizado como uma reação burguesa à crise do capital que se inicia nos anos 1970 (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 112; BEHRING, 2008, p. 130) e os seus rebatimentos na particularidade brasileira se deram em um período de transição democrática. O projeto de “autorreforma” do regime militar abriu caminho para a restauração democrática, porém através de um processo “tortuoso e truncado” que determinou o fim do *Estado de segurança nacional* com a promulgação da Constituição Federal de 1988, “com o *intermezzo* da ‘nova República’ (1985-1989, nascida sob a inspiração de Tancredo Neves, mas conduzida sob a presidência de José Sarney)” (NETTO, 2014, p. 211).

Nas observações de Netto (2014, p. 257) “o processo que levou ao fim a *ditadura do grande capital* – ou, em expressão igualmente forte, a *autocracia burguesa* (grifos do autor) – brasileira nada teve de golpista, traumático ou revolucionário”. É preciso que se diga que a transição se deu a partir de acordo, que não previa a punição de crimes de terroristas militares e civis da direita. Contudo, é necessário não esquecer que foi o protagonismo do movimento dos trabalhadores que promoveu alterações na correlação de forças políticas na sociedade brasileira, que influiu substantivamente nos rumos do projeto de “autoreforma” da ditadura (NETTO, 2014, p. 212).

A década de 1980 foi palco de inflexões importantes. Segundo Netto (2014, p. 212) “é indiscutível que a conjuntura mundial da transição dos anos 1970 aos anos 1980 contribuiu de fato, e com vigor, para os desaires econômicos do governo do general

Figueiredo<sup>49</sup>”, sendo “o último dos generais que desfrutou do mais longo mandato presidencial” (1979-1985). No início da década desenhou-se um quadro recessivo que permitiu a emergência das principais contradições econômicas e sociais que corroeram as bases da ditadura do grande capital. Já no governo Geisel essas contradições estavam postas, em função do esgotamento do “milagre econômico”. Entretanto, esse governo não reconheceu a exaustão do modelo econômico próprio da ditadura ao configurar o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) que deu um pequeno fôlego à gestão de Geisel, no sentido de operar uma espécie de “fuga para frente”, ou seja, tratava-se de não solucionar os estrangulamentos econômicos, mas adiá-los e empurrá-los para diante (NETTO, 2014, p. 212).

No começo de seu mandato, Figueiredo pôde adotar a mesma estratégia de Geisel, porém, em 1981-1982 essas soluções não puderam evitar a terrível recessão, que levou o país a experimentar um formidável “desastre econômico-social” que decretou de vez o fracasso do “modelo econômico” da ditadura (NETTO, 2014, p. 212). O quadro trazido por Netto para ilustrar a magnitude do desastre econômico-social no Brasil dos anos 1980 é emblemático:

Entre 1979 e 1984, a renda *per capita* reduziu-se em 25%; entre junho de 1982 e abril de 1985, os salários reais caíram 20%; entre 1981 e 1983, com o setor industrial experimentando uma retração de 52%, a taxa de desemprego nele registrada foi de 7,5% - em agosto de 1981, apenas nas regiões metropolitanas, havia 900 mil desempregados; nestas regiões, a evolução do desemprego, segundo dados oficiais, foi a seguinte: 1980, 6,2%; 1981, 7,9%; 1982, 6,3%; 1983, 6,7%; 1984, 7,1%; mas esses dados *subestimavam amplamente o fenômeno*: conforme o *Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/DIEESE*, em 1981, 61,2%, 30,3% da população economicamente ativa do país estava desempregada ou subempregada, não constando nos números oficiais. [...] se tratava de uma *pobreza em ascenso*: a população com renda domiciliar *per capita* inferior à linha da pobreza passou de 38,7% em 1979 para 48,39% em 1984; crescia em especial a *extrema pobreza* (grifos do autor) – os brasileiros extremamente pobres saltaram de 17,25 milhões em 1979 para 23,70 milhões em 1985 (NETTO, 2014, p. 214).

Assim, os rebatimentos da crise dos anos 1970 foram nefastos e impactou o conjunto da sociedade brasileira, no entanto, como lembra Netto (2014, p. 215-216) “tais impactos se distribuíram muito distintamente”. Entre os diversos setores da classe

---

<sup>49</sup> O governo João Batista Figueiredo marcou o fim do ciclo do regime militar no Brasil que se deu de 1964-1985, conforme periodização utilizada por Netto (2014).

trabalhadora, a recessão comprometeu fortemente a qualidade de vida e os ganhos salariais; mas também entre os grandes capitalistas (nacionais e estrangeiros) e proprietários fundiários o quadro recessivo trouxe “embaraços e inconvenientes”, em especial pelo caráter errático e confuso das orientações macroeconômicas e por experimentarem uma sensível redução das suas taxas de lucros.

Furtado escreveu em 1982 que no plano econômico, o Brasil se deparava com uma fase histórica similar ao dos anos 1890, pois “sob a pressão de desequilíbrios financeiros externos, renunciou a ter uma política de industrialização e se acomodou na condição de economia exportadora de produtos primários e importadora de manufaturas” (FURTADO, 1982, p. 62). Ao fazer uma análise sobre o empenho econômico brasileiro no período do “milagre”, particularmente nos anos 1967-1973 Furtado (1982, p. 20-22) reitera que nessa fase de intenso crescimento econômico, o endividamento foi uma opção explícita da política econômica, porém atribuir as causas da recessão dos anos 1980 ao “endividamento” era um ponto que mereceria estudos mais aprofundados.

No período do chamado “milagre brasileiro” é inegável que houve uma modificação no perfil da demanda de bens de consumo, em favor de grupos de rendas médias e altas, particularmente, com o crescimento da indústria de bens duráveis a uma taxa média anual de 23,8%, o que propiciou a abertura para as economias de escala e a ampliação de um mercado interno, mediante redução dos preços relativos. Como lembra Furtado (1982, p. 22) “o Brasil instalava-se na era dos eletrodomésticos e do automóvel de turismo, se bem que a metade de sua população permanecesse abaixo da linha de pobreza absoluta”. Entretanto, segundo o autor, o que ocorreu foi que a entrada de recursos externos no país durante o “milagre”, não beneficiou o setor produtivo nacional e nem ampliou as taxas de investimentos do Estado, o que significou a entrada de um grande volume de capitais especulativos, que não foram devidamente regulados pelo sistema bancário nacional. Segundo Furtado (1982, p. 24) isso pode ser verificado, mediante comparação: entre 1965-66 notou-se que o PIB teve um crescimento baixo (3,8%), mas a taxa de investimento situou em torno de 22%; enquanto que entre 1968-70 essa última se manteve estável e a taxa de crescimento do PIB alcançou 9,3%; e nos períodos seguintes 1971-73 a taxa de investimentos cresceu apenas 1%, ou seja, alcançou 23%.

O resultado desse processo beneficiou, particularmente, as empresas estrangeiras que passaram a dispor de recursos financeiros em condições privilegiadas e em função da “considerável acumulação de reservas de câmbio (aparentemente sem objetivo) entre 1970 a 1973 foi um aspecto de transformações estruturais que se estavam realizando no sistema bancário, que assumia papel instrumental no processo de transnacionalização em curso” (FURTADO, 1982, p. 28). Dessa forma, para Furtado (1982, p. 28) “o fácil acesso às fontes financeiras externas rompiam a estrutura oligopólica do velho sistema bancário e facilitava o progressivo controle das atividades produtivas pelos grupos transnacionais”. Esse é um dos aspectos, segundo o autor (1982, p. 31) que ajuda a compreender porque a economia brasileira sofreu impactos tão profundos a partir da crise de 1973, pois entre esse ano e 1977 a dívida externa líquida passa de 6,2 para 24,8 bilhões de dólares. O impacto foi tão nefasto que o serviço da dívida externa (juros + amortizações) absorvia mais de 80% da receita das exportações brasileiras, sendo três vezes superior ao valor das reservas de divisas do Banco Central (FURTADO, 1982, p. 17).

Netto (2014) também traz o retrato funesto do crescimento da dívida externa brasileira nesse período. Segundo o autor a “decisão norte-americana em elevar as taxas de juros impactou duramente os países latino-americanos, em especial aqueles com dívidas externas contraídas majoritariamente a juros flutuantes, como o Brasil” (NETTO, 2014, p. 212-13). Sob essas condições e mediante assessoria do FMI, a ditadura foi *obrigada a declarar uma moratória*, que como lembra Netto (2014, p. 213) incidia apenas sobre as amortizações, enquanto que os juros, interesse principal dos banqueiros continuaram a ser pagos. Entretanto, essas medidas não frearam o crescimento da dívida externa, senão a acentuou, pois no governo Figueiredo, sob a direção econômica de Delfim Netto “*a dívida externa brasileira saltou de 49,9 bilhões de dólares (1979) para 91 bilhões de dólares (dezembro de 1984)*” (grifos do autor) (NETTO, 2014, p. 213).

Foi nos regimes militares implantados na América Latina, financiados e apoiados pelos Estados Unidos, conforme observa Behring (2008, p. 135) que se configurou a condição institucional para que tais acordos fossem postos em prática. Nesse cenário de juros flutuantes, “a dívida não pôde ser dirimida, sendo além de mecanismo de extração de renda, também de dominação política” (BEHRING, 2008, p. 135). O país adentra nos anos 1980 com um crônico endividamento externo que

dificultou a elaboração de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, a exemplo do conjunto dos países da América Latina (BEHRING, 2008, p. 131). Segundo Behring (2008, p. 133) a maior parte da dívida foi contraída pelo setor privado devido às pressões do FMI – “feitor da dívida” – porém o que houve em seguida foi que o Estado passou a assumi-la e socializá-la, pois “70% da dívida externa brasileira tornou-se estatal”. O que é interessante notar é o quanto de Estado se precisou para estabelecer mecanismos de ajustes nesse período.

É ainda nos marcos dos anos 1980 que se inicia no Brasil o processo de implantação de modelos de reestruturação produtiva, em uma base industrial nos moldes do fordismo periférico. Essa implantação se deu através da introdução da informatização produtiva, acompanhados por novos padrões da gestão da força de trabalho baseados em sistemas de controle de qualidades, como forma de incrementar a produtividade (MOTA & AMARAL, 2000). Dessa forma, a introdução desse modelo, denominado toyotista se mescla ou mesmo substitui o padrão fordista dominante, em várias partes do capitalismo mundializado. Essas transformações atingiram dimensões sociais crônicas nos países periféricos, onde a superexploração do trabalho é um traço constitutivo e marcante dessas economias.

Para os trabalhadores, essas “metamorfoses” do mundo do trabalho trouxeram efeitos nefastos, tanto aos aspectos objetivos, em função do desemprego, da precarização do trabalho, dos salários e dos sistemas de proteção social, como também, nos aspectos subjetivos, ou na forma de ser dessa classe que, refletem em alterações nas formas de sociabilidade, agora “marcadas por iniciativas pragmáticas de enfrentamento da crise, fraturando suas formas históricas de organização e esgarçamento de uma cultura política que comporta alternativas à ordem do capital” (MOTA & AMARAL, 2000, p. 30). Essas transformações também vieram acompanhadas de aportes teóricos que veicularam a desqualificação da centralidade do trabalho na sociedade, disseminando um “belo futuro para todos”, onde não há alternativas para além do capitalismo, decretando-se o “fim da história”. Outras argumentações veiculavam equivocadamente que houve um processo de transição da modernidade para uma pós-modernidade, ou seja, havíamos completado a transição do modo de produção capitalista.

Mota (2011) parte da leitura gramsciana para explicar a propalada “crise brasileira dos anos 1980” e as tendências da seguridade social até os primeiros anos de

1990. A reflexão proposta por ela, é que “em tempos de crise, o processo de construção da hegemonia de uma classe passa pelos modos operativos de seu enfrentamento que se expressam numa determinada conjuntura, pelas vinculações com os princípios definidores de um determinado projeto social” (MOTA, 2011, p. 51). Para a autora, uma das estratégias utilizadas no contexto de crise é o seu “tratamento indiferenciado” de classe (MOTA, 2011, p. 63), que ao afirmar ser uma questão que afeta toda a sociedade é necessário uma ação que promova a diluição dos projetos de classe em favor de *modus operandi* para o enfrentamento da crise, que implicam na eliminação de quaisquer referências à classe social, a exploração do trabalho e que, veicula participação à colaboração.

A esses processos Mota (2011) chamou de “cultura política da crise”, que se preservada às configurações econômica, social e política da sociedade brasileira dos tempos atuais, pode-se dizer que possui estreita afinidade com os processos estudados por Gramsci em “Americanismo e fordismo”. Na esteira interpretativa da autora, sobre o pensador italiano, ela extrai que o fenômeno americano do pós-guerra consistiu nas palavras de Gramsci (1988, p. 396) no “maior esforço coletivo que se manifestou até hoje para criar, com uma rapidez prodigiosa e uma consciência do alvo a atingir sem precedentes na história, um tipo novo de trabalhador e de homem”. A partir dessa observação, Mota (2011) adverte que o capital teve a capacidade – em circunstâncias históricas muito precisas – “de criar uma nova ética no mundo do trabalho, cuja singularidade foi a de extrapolar o mundo da fábrica fordista, criando uma nova cultura do trabalho assalariado, valendo-se da conjugação de estratégias coercitivas, persuasivas e consensuais” (MOTA, 2011, p. 160). Nesse sentido, segundo Mota (2011, p. 160):

[...] a *cultura política da crise* – ao incorporar um conjunto de valores, ideologias, teorias e práticas reveladoras da leitura que a classe capitalista faz da realidade brasileira – permite não apenas dar uma lógica ao projeto do grande capital, como também esgarçar as bases de sustentação do pensamento político das classes trabalhadoras, porque a materialidade da crise econômica favorece as ideologias práticas em detrimento das ideologias críticas (MOTA, 2011, p. 160).

Segundo Motta (2011) a partir dos anos 1980 operou-se a construção de um “novo” consenso, que diante das mazelas sociais geradas pela própria dinâmica do sistema capitalista, tenta conciliar o inconciliável, a partir de bizarras formulações teóricas fantasiosas. As bases ideopolíticas e macroeconômicas de tal projeto

encontram-se no Consenso de Washington, através de suas agências Banco Mundial e FMI.

Segundo Paulani (2008, p. 53) somente nos anos 1990 que vai se consumir no Brasil, a vitória avassaladora da doutrina neoliberal e junto com ela veio também a política econômica e suas respectivas providências para transformar o Brasil em uma plataforma da valorização financeira internacional. Behring (2008) também assinala que na particularidade brasileira, a orientação neoliberal se consolidou como doutrina nos anos 1990, configurando sua hegemonia a partir da estabilização inflacionária trazida pelo Plano Real em 1994.

Como parte da estabilização macroeconômica, o que se assistiu durante o governo de FHC (1994) foi um intenso processo de abertura comercial e financeira, associado a uma devastadora onda de privatizações das empresas públicas estatais e uma política cambial que supervalorizou o real atraindo capitais externos para o país, o que propiciou megafusões e incorporações de empresas nacionais ao capital estrangeiro, aumentando a vulnerabilidade externa. O que resultou em uma “desnacionalização” e maior internacionalização da economia brasileira (FILGUEIRAS *et al.* 2010, p. 46). Assim, é possível afirmar que o governo FHC, através do Plano Real conseguiu estabilidade relativa dos preços, reduzindo drasticamente as taxas de inflação, mas não alcançou resultados significativos em termos de crescimento econômico e geração de empregos. Pelo contrário, com a política monetarista de estabilização a qualquer custo e uma rápida abertura ao mercado externo, em função dos acordos com o FMI, o desemprego atingiu índices extraordinários.

Segundo Behring (2008, p. 161) os elementos da política macroeconômica adotadas pelos governos FHC foram fortemente geradores de desemprego, em função das altas taxas de juros que prejudica os investimentos no setor produtivo e amplia o seu deslocamento para a especulação financeira. O resultado da abertura comercial foi o acirramento da competitividade que pressionou a indústria nacional em direção ao processo de reestruturação produtiva e ao mercado externo, impostas pela chamada necessidade de “modernização”. De um lado, a introdução de tecnologias que poupam mão de obra pressionou a expansão da precarização do trabalho, de outro, o próprio Estado também gerou o desemprego com a adoção de medidas e “programas de demissão voluntária e a instituição das organizações sociais e agências executivas, cuja relação trabalhista não se pauta pela estabilidade” (BEHRING, 2008, p. 161).

Nesse sentido, a observação de Behring (2008, p. 164) é correta e crucial quanto ao fato de que a implantação do Plano Real implicou naquela época (até agosto de 1998) a extinção de 764,1 mil postos de emprego formal em pleno crescimento da economia, o que indica a adoção de uma “*política econômica de crescimento – ainda que pífio – sem emprego*” (grifos da autora). O resultado dessas medidas foi uma antinomia entre política econômica e política social (BEHRING, 2008, p. 161-2).

Além disso, convém lembrar que ao longo dos anos 1990 a dívida externa alcançou seu ápice. Segundo registros de Carcanholo (2010, p. 111) a dívida externa brasileira cresceu 108%, o serviço da dívida externa (pagamento de juros e amortizações) 160% e os juros pagos por essa dívida entre 1994 e 1998 foi de 415%. Esse foi um dos elementos que encadearam a crise cambial em 1999, pois o crescimento dos passivos externos chegou a tal ponto que o fluxo de capitais não mais permitiu financiar a rolagem dessas dívidas. O ajuste neoliberal de FHC elevou o empobrecimento geral da população, como também houve um profundo desequilíbrio na balança comercial, o endividamento externo e o aumento da pobreza. As medidas para conter esse cenário foram ainda mais nefastas para a classe trabalhadora, criando-se uma Lei de Responsabilidade Fiscal draconiana, em detrimento da responsabilidade social (BEHRING, 2008, p. 160).

Nesse período, o ajuste fiscal se planta na estrutura fiscal do Estado, dando-lhe um caráter perene, que lhe outorga como disciplina fiscal, resguardando-o de qualquer debate político ou lutas sociais que possam afrontá-lo. A macroeconomia imposta pelo FMI se consolidou como a única via possível, eliminando do debate político a possibilidade de o Estado ter algum tipo de autonomia relativa para favorecer a significativa redistribuição de renda e a realização de reformas estruturais. Pelo contrário, essas medidas em todos os âmbitos significaram um ataque e desconfiguração das conquistas elencadas na Constituição Federal de 1988.

## **5.2 O “novo” desenvolvimentismo dos governos Lula (2003-2010): ruptura ou continuidade do projeto neoliberal?**

A exposição se inicia com uma pergunta: afinal, os governos Lula teriam rompido com o neoliberalismo implantado nos governos anteriores de FHC? A argumentação caminha no sentido de afirmar que os governos Lula deram continuidade às contrarreformas neoliberais, bem como, as tornaram mais sofisticadas, no sentido de se aproximar das medidas recomendadas pelo pós-Consenso de Washington. Entretanto, cabe ressaltar que os governos Lula, na condução da política econômica e social utilizaram expedientes diferenciados para dirigir o projeto neoliberal, em relação aos governos anteriores. Isso quer dizer que, ainda que, seus métodos sejam diferenciados e reconhecíveis, o seu conteúdo não deixou de ser neoliberal.

Essa afirmação, que se constitui como ponto de partida para o debate, não é um consenso entre analistas. As estatísticas macroeconômicas usualmente utilizadas vêm apontando que os governos Lula – particularmente no seu segundo mandato (2006-2010) – apresentaram resultados melhores se comparado ao período de seu antecessor FHC (CARCANHOLO, 2010; FILGUEIRAS *et al.* 2010; GONÇALVES, 2010). As razões explicativas para um melhor desempenho macroeconômico, bem como, o significado atribuído a eles são bastante discrepantes e divergentes.

Vale lembrar que a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2002 foi precedida de três derrotas eleitorais (1989, 1993 e 1997) pelo PT – Partido dos Trabalhadores. Lula foi o primeiro líder operário (metalúrgico) a assumir o cargo mais importante da nação brasileira, o que não foi pouco significativo. Além disso, a partir dos anos 1980, o PT se constituiu no maior partido de esquerda no Brasil. Assim, a expectativa que se apontava para o Brasil, com a vitória de Lula no início do século XXI era a possibilidade de ruptura com o projeto neoliberal implantado durante os anos 1990. Além disso, Lula foi eleito para dois mandatos como presidente da República (2003-2010) e sua sucessora pelo mesmo partido, Dilma Rousseff também foi eleita por mais dois mandatos (2011-?)<sup>50</sup>, o que demonstra a hegemonia capitaneada pelo PT em torno do projeto neodesenvolvimentista durante esse período.

A eleição de Lula, enquanto representante de um maciço apoio popular de setores da “esquerda” e “centro-esquerda” na ocasião, não foi um caso isolado na

---

<sup>50</sup>No momento de fechamento desse texto vivencia-se uma grande incerteza política no país, trata-se do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ainda em curso, caracterizado por grande parte dos setores populares como um golpe orquestrado pelo vice-presidente Michel Temer do PMDB e aliados no Congresso Nacional. Michel Temer está como presidente interino até se concluir o processo de *impeachment*, por isso se optou por deixar um ponto de interrogação no tempo de mandato exercido pela presidente Dilma Rousseff.

América Latina. Na entrada do século XXI, segundo Katz (2007, p. 50) a América Latina converteu-se em um cenário privilegiado, já que a região é o principal foco de resistência contra o imperialismo e o neoliberalismo, que devido a várias sublevações sociais levaram à queda de presidentes neoliberais (Bolívia, Equador, Brasil, Venezuela, Chile e Argentina) e consolidaram uma maior presença dos movimentos sociais. Porém, em seus discursos Bachelet (Chile), Lula (Brasil) e Tabaré Vázquez (Uruguai) desfizeram-se de quaisquer referências ao socialismo e renunciaram a introduzir reformas sociais e colocaram-se em um terreno oposto, aderindo ao neodesenvolvimentismo. Essa adesão veio ao encontro dos interesses de vários setores dominantes que já apelavam para a configuração de um projeto de cunho neodesenvolvimentista, após um período traumático de concorrência, desnacionalização do aparelho produtivo e perda de competitividade internacional (KATZ, 2007, p. 51).

Segundo Castelo (2009 p. 74) o contexto econômico sul-americano no final do século XX e início do século XXI apontavam para mudanças políticas. Entretanto, Castelo (2009) superdimensionou em sua análise esse contexto, interpretando que este “significou o esgotamento do neoliberalismo no plano econômico, com a permanência dos desequilíbrios financeiros, a redução de direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo relativo” (CASTELO, 2009, p. 74), além disso, a crise argentina em 2001 teria sido um expressivo indicador de fracasso neoliberal no continente.

Na particularidade brasileira é possível vislumbrar um cenário favorável às críticas ao neoliberalismo, sem, contudo, afirmar que esse modelo dava sinais de esgotamento. A explosão cambial da economia brasileira nos anos 1999 “mostrou a vulnerabilidade do país à dinâmica externa propiciada pelas medidas da política macroeconômica monetarista” (BEHRING, 2008, p. 203) adotada e tornou ainda mais evidente que a resposta a esse “ataque especulativo” foi recorrer a acordos com o FMI, mediante novos empréstimos e mais endividamentos, que conforme Behring (2008, p. 203) “não garantiu o ajuste das contas públicas, estando voltado, sobretudo, para a regularidade do pagamento aos credores”.

Em finais de 2000 e início de 2001, com a ampliação da dívida externa devido a seu desastroso financiamento e também à espreita do processo eleitoral para a presidência da República em 2002, economistas ligados à Cepal (escritório no Brasil) juntamente com o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada – IPEA – produziram um

livro intitulado “Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros”, a partir de entrevistas realizadas com trinta e oito economistas. Segundo os seus organizadores, Bielschowsky e Mussi (2002, p. 16) a contribuição visava “reaquecer” o debate intelectual sobre as políticas de crescimento de longo prazo e “alcançar o benefício adicional de poder contribuir para o enriquecimento do debate eleitoral em 2002”.

Para Bielschowsky e Mussi (2002) diante da ofensiva neoliberal dos anos 1990, o grupo de economistas mais alinhados à perspectiva liberalizante foram portadores dos principais elementos das políticas efetivamente seguidas pelos governos. Os adversários da liberalização se mantiveram quase como “reféns” de uma postura defensiva de oposição às políticas executadas, o que implicou na falta ou incapacidade de se conseguir progressos na elaboração de uma nova estratégia ou um projeto nacional de longo prazo. Nesse sentido, a partir dos anos 2000 tem-se um “modesto retorno ao tema” (BIELSCHOWSKY e MUSSI, 2002, p. 46). Por isso, segundo os autores, em linhas gerais, há dois grupos de economistas no Brasil. O primeiro é constituído por economistas que não alteraram suas convicções desde os anos 1970 e acreditam que as falhas do mercado devem ser corrigidas pelo mercado e não pelo Estado, pois as intervenções estatais costumam ser piores. Esse ideário é muito disseminado entre os economistas mais jovens, por não terem vivenciado a experiência intervencionista do longo ciclo de crescimento do pós-segunda guerra (BIELSCHOWSKY e MUSSI, 2002, p. 18).

Outro grupo de economistas acredita que especialmente entre os países subdesenvolvidos, o Estado tem uma série de funções para além da administração fiscal e macroeconômica. Para sustentar o crescimento e elevar a eficiência dos mercados a médio e longo prazos, o Estado deve assumir um conjunto de atividades que não podem ser deixadas ao sabor do livre mercado, como por exemplo, a infraestrutura, fomento às exportações, a pesquisa científica e tecnológica, a atuação de pequenas e médias empresas e etc. Na versão mais radical, o Estado tem como função última dar suporte e ser orientador das “estratégias” de desenvolvimento do país.

Entretanto, conforme apontam os organizadores, em meio a esse espectro ideológico há vários graus de radicalismo e em ambos os lados é possível encontrar economistas com posições “moderadas” (BIELSCHOWSKY e MUSSI, 2002, p. 19), mesmo entre os economistas mais avessos à intervenção estatal, a ideia do Estado

retornar como elemento dinamizador da economia e do crescimento econômico começava a ganhar maior proporção (BIELSCHOWSKY e MUSSI, 2002, p. 46-47). É a partir desse discurso moderado, entre uma e outra proposta, que se deveria construir um projeto de desenvolvimento. Assim, abria-se espaço para estabelecer um “novo” consenso e uma onda de euforia desenvolvimentista se espalhou.

Como já se referiu no capítulo anterior trata-se de uma guinada ao “neo” não necessariamente desenvolvimentista, porque preserva elementos estruturais da macroeconomia neoliberal como a abertura comercial, a restrição monetária, a prioridade à competitividade e a reprimarização das exportações, que mantém a lógica da concentração de riqueza, com poucos programas de combate à pobreza e distribuição de renda. Os neodesenvolvimentistas passam a conceber governos como o de Bachelet (Chile), Nestor Kirchner (Argentina) e Lula (Brasil) como exemplos de modelos de desenvolvimento alternativos ao neoliberalismo com políticas econômicas capazes de conjugar crescimento econômico e equidade social (CASTELO, 2009, p. 74).

Katz (2007, p. 54) identifica que o modelo neodesenvolvimentista visou dar um suporte ao eixo político identificado como “centro-esquerda”, que Lula e Kirchner lideraram na América do Sul. Assim, segundo os promotores do neodesenvolvimentismo, esses governos foram considerados representantes do “industrialismo contra a especulação financeira e são também ‘progressistas’ contra a direita oligárquica”, além disso, “veem o projeto como uma etapa ulterior à derrota da reação e concebem essa vitória como uma condição incontornável do socialismo do século XXI” (KATZ, 2009, p. 54). Os defensores desse projeto imaginariamente acreditam poder construir um socialismo por dentro do Estado.

Tais referências são suspeitosas, já que é possível observar que na experiência histórica da América Latina há sempre uma omissão na hora de apostar em um choque antagônico entre industriais, agroexportadores e rentistas (KATZ, 2009). Outro aspecto também a ser levado em conta é o amálgama existente entre capital produtivo e financeiro na configuração do capitalismo atual, que nos dizeres de Katz (2009, p. 54) leva “um líder natural do pelotão do neodesenvolvimentismo como Lula, a ter mais afinidades com o capital financeiro do que com os industriais”. E nessa esteira de dúvidas pergunta-se: é tão evidente assim a divisão entre neodesenvolvimentistas e neoliberais? Não existem inúmeros vínculos entre industriais e financistas? (KATZ, 2009, p. 54).

No debate em torno do neodesenvolvimentismo na particularidade brasileira há um esforço demasiado em diferenciar esse suposto “novo” projeto, do projeto neoliberal em curso, com vistas a construir um novo pacto social em busca da melhor inserção do país no mercado mundial, no qual a Cepal fornece os subsídios ideológicos para uma espécie de Estado intermediário. O que é interessante é que a própria Cepal não mais se coloca no campo da esquerda, embora, aponte a todo o momento que suas propostas são uma alternativa ao neoliberalismo.

O PT historicamente se posicionou contra os mecanismos de ajuste fiscal e macroeconômicos implementados por FHC, seja através do debate político promovido entre os movimentos sociais e organizações de trabalhadores de seu raio de influência, como também através das representações parlamentares. Entretanto, o governo Lula não rompeu com esses mecanismos, mas, os aperfeiçoou, ampliando os espaços de atuação do Estado no combate à pobreza. Como então ocorreu essa adesão?

Sobre o assunto há uma série de explicações, publicações e análises. Não trataremos aqui todo o debate produzido nesse período, embora, reconheça os perigos de simplificá-lo. Mas, torna-se necessário trazer alguns elementos sobre esse processo. Segundo Tristão (2011, p. 111) o processo de inflexão do PT ao neoliberalismo foi gradual e ocorreu antes mesmo da eleição de Lula. Em 2001 foi lançado o texto *Concepção e Diretrizes do Programa do PT* para o Brasil no XXII Encontro Nacional do Partido, em que era sinalizado que seu governo realizaria uma ofensiva contra o mercado, de cunho “democrático-popular” fundado nos eixos social, nacional e democrático e, ainda que essa formulação fosse “moderada”, o programa apontava para a necessidade de uma ruptura com o modelo neoliberal. Na campanha eleitoral em 2002 o discurso passava a ser outro. A retórica apontava para a necessidade de outra estratégia, no sentido, de realizar a “transição” necessária (TRISTÃO, 2011, p. 111).

Em meados de 2002 a comprovação da inclinação ao neoliberalismo foi fatídica com a publicação da *Carta ao povo brasileiro*, na qual Lula se compromete a manter a política macroeconômica e a cumprir todos os contratos estabelecidos junto ao FMI. Acatar esse acordo com o FMI significou, sobretudo, o compromisso em cumprir o que está implícito nele, ou seja, manter o regime de metas inflacionárias, manter os *superávits* fiscais primários para o pagamento dos juros e amortizações da dívida e, ainda levar à frente as contrarreformas inconclusas, como a da previdência social, a trabalhista e a sindical, que estão na ordem do dia e incessantemente cobradas nas

recomendações dos organismos internacionais (Banco Mundial, FMI e Cepal). Além disso, as estruturas pró-mercado da contrarreforma neoliberal, incluindo a liberalização comercial, financeira e produtiva, não apenas foram mantidas, mas, segundo Carcanholo (2010, p. 113) foram aprofundadas em seu governo.

Na observação de Paulani (2008) o recurso discursivo durante a transição do governo FHC para o governo Lula era de que qualquer postura que criasse um ambiente de desconfiança junto ao mercado mundial poderia comprometer a construção de uma governabilidade e, portanto, as reformas sociais prometidas deveriam ser postas de lado, para um momento posterior, quando o cenário fosse favorável em termos de estabilidade econômica. Mas, a busca pela estabilidade não tem fim, e no percurso de sua busca se esgarçam todas as perspectivas e possibilidades institucionais e materiais para a construção das reformas sociais de base. O agravante é que as perversas consequências da política adotada pelo governo FHC são de natureza estrutural, enquanto o argumento com o qual se justifica a ortodoxia do início do governo Lula é de natureza conjuntural.

Mas, o debate não acaba aí. Mesmo os governos Lula (2003-2011) mantendo o núcleo duro do ajuste fiscal contido nos princípios macroeconômicos é inegável, como apontam os analistas, que seu desempenho econômico e social foram melhores que o de FHC em seus dois mandatos, conforme ressaltam Filgueiras *et al.* (2010), Carcanholo (2010) e Gonçalves (2010) em seus balanços sobre os governos Lula. Esse reconhecimento é evidente, porém o debate em torno dele revela uma pobreza teórica sem precedentes.

Segundo alguns autores, os melhores resultados de Lula em relação à FHC estão relacionados à ruptura com a política anterior e também com o seu modelo econômico vigente – o neoliberalismo – ruptura essa, que teria se efetivado a partir do segundo mandato (2006-2010) de Lula (FAGNANI, 2011; POCHMANN, 2011; SICSÚ, 2013)

Segundo Filgueiras *et al* (2010) já a oposição de “direita” ao governo Lula identifica esse novo momento como o resultado das reformas neoliberais implementadas durante as décadas de 1990, nos governos Collor e FHC e resgatam uma espécie de saudosismo “masoquista” do passado. Essa explicação assenta-se na interpretação de que a política macroeconômica neoliberal teria tornado o país mais competitivo, assim ressalta-se a “sorte” de Lula de ter se beneficiado da fase ascendente

de um novo ciclo de crescimento econômico da economia mundial, entre 2002-2008 (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 36).

Fagnani (2011, p. 44) defende o argumento que o primeiro mandato do governo Lula (2003-2005) foi marcado pelo continuísmo da ortodoxia neoliberal herdada do governo anterior, que se manifestou na ambiguidade entre a mudança e a continuidade. Enquanto que, no segundo mandato (2006-2010) o crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo, o que propiciou uma articulação mais positiva entre a política econômica e a política social. Em 2002, segundo Fagnani (2011, p. 46) a inflação chegou a 12,5%, a taxa de juros (Selic) atingiu 25% e o risco Brasil (EMBI) saltou de 861 pontos (2001) para 1445 pontos em (2002) à época da eleição de Lula. Segundo o autor era compreensivo que na área econômica, o governo tivesse que adotar o continuísmo da ortodoxia para “acalmar os mercados”. Além disso, a convivência com forças defensoras do Estado mínimo dentro do próprio governo – sobretudo, na área econômica – contribuiu para que a estratégia social de Lula se mantivesse indefinida.

Para Fagnani (2011) a partir de 2006 inaugurou-se um período em que as tensões se arrefeceram, em função da crise financeira internacional em 2008, que mitigou a hegemonia neoliberal e a agenda do Estado mínimo perdeu considerável força, além disso, a estratégia adotada para enfrentar a crise foi eleger o social como eixo estruturante do desenvolvimento econômico, momento em que “se conjugou, com êxito, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania” (FAGNANI, 2011, p. 62-3). Esse tipo de articulação promoveu crescimento econômico com impactos positivos sobre o mercado de trabalho, “reativando o mercado interno e criando um ciclo virtuoso entre produção e consumo”. Nessa visão, o que contribuiu para que isso ocorresse foi o fortalecimento do sistema de crédito, inclusive às pessoas físicas, que historicamente foram marginalizadas do sistema bancário; além disso, houve a valorização real do salário mínimo entre 2003-2010. Entre essas medidas também se destaca a expansão do programa bolsa família e a concessão de benefícios da seguridade social (FAGNANI, 2011, p. 63).

A análise trazida por Singer (2012) é a de que o governo Lula distanciou-se do neoliberalismo, contudo realizou um “reformismo fraco”. Em *Os Sentidos do Lulismo*, o autor defende que ao ampliar as políticas para reduzir a pobreza houve uma reativação do mercado interno e a retomada do crescimento econômico, sem estabelecer confrontos

com o capital nacional e estrangeiro. Aí está o “pulo do gato” desse governo ao realizar um pacto social que, correspondeu “*nada menos que a realização de um completo programa de classe* (ou fração de classe, para ser exato)” (SINGER, 2012, p. 77). Entretanto, Singer não define conceitualmente o que significaria uma reforma para estabelecer graus de intensidade dessas mudanças e parece compartilhar da ideia de que o reformismo desse governo se concentra no compromisso em reduzir a pobreza e ampliar políticas sociais de caráter compensatório.

Parece que o debate hegemônico na condução da política econômica e social se restringiu em torno de duas alternativas – consideradas como as únicas possíveis – no que tange a dirigir o projeto neoliberal, em uma versão mais pura ou outra versão com ritmo mais lento e menor intensidade em sua aplicação. Esses dois posicionamentos disputam a esfera da pequena política e, em última circunstância, atuam a favor do capital rentista, à espera de uma oportunidade ou “brecha” para crescer economicamente. Nos limites desse horizonte, as escolhas se direcionam em operar para mais ou para menos a flexibilização do trabalho, operacionalizar a política macroeconômica de maneira mais eficiente, ou ainda, adotar um uso mais amplo ou mais restrito das políticas sociais focalizadas no combate à pobreza.

Ao se restringir à pequena política, o conteúdo das propostas apresentadas produz uma visão estreita da realidade brasileira. O que se nota é que as avaliações sobre o desempenho dos dois governos (FHC e Lula), tanto por parte dos apoiadores de Lula, quanto da oposição está presa a uma análise fenomênica e aparente sobre os processos econômicos, políticos e sociais da realidade brasileira e da própria natureza do capitalismo que não sobrevive sem crises, ou melhor, o capitalismo é a crise.

A questão é que tanto os governos do PSDB e do PT, (se resguardada a ideia de que não são idênticos, para não cair na armadilha que são todos iguais) convergem num ponto crucial: não há discordâncias quanto à política macroeconômica e seus mecanismos de ajustes implementados. Em função disso, a gestão petista arrancou elogios do fundador do PSDB, o economista Bresser-Pereira que se colocou em uma posição de defesa do governo Lula, atribuindo o sucesso da gestão petista às políticas estabilizadoras promovidas pelo Estado brasileiro, desde os anos 1990, que teve, sobretudo, a intervenção e participação ativa do próprio Bresser.

Assim concorda-se com Filgueiras (*et al*, 2010, p. 37) quando se refere que as leituras de esquerda devem deslocar a reflexão para além desse “círculo de ferro”, de natureza economicista e determinista, que é apresentado e imposto a sociedade como única alternativa. A intenção deve ser a de trazer para o debate a estrutura e dinâmica do capitalismo dependente brasileiro e a possibilidade de ação dos sujeitos políticos para subverter a objetividade economicista pela luta política.

Para Paulani foi um engano acreditar “que a rendição do governo petista ao canto de sereia do discurso neoliberal era apenas temporária ou estratégica” (PAULANI, 2008, p. 17). Segundo a autora, a configuração econômica, como também as políticas sociais nos governos Lula são marcadamente neoliberais. Para além da ortodoxia na condução da política macroeconômica, o governo Lula é neoliberal por basicamente três razões que estão diretamente interligadas.

A primeira delas é que o governo aderiu sem quaisquer resistências “ao processo de transformação do país em plataforma de valorização financeira internacional” (PAULANI, 2008, p. 70). O discurso comum disseminado pela macroeconômica neoliberal adota o mote da “credibilidade”, entendida como a adoção de um curso de ação ou conjunto de ações capazes de emitir sinais de segurança para o mercado financeiro internacional, como se tais aspectos fossem vantajosos para as economias nacionais. Largamente utilizada pelos governos de FHC, esperava-se que tal retórica fosse posta de lado com a ascensão do governo Lula, mas o que se observou foi o oposto: a manutenção da busca por credibilidade junto às agências internacionais levou a um discurso pró-livre mercado, da supremacia do capital especulativo e adesão à tese de FHC da necessidade de atrelamento de nossa economia ao capital monopolista internacional financeirizado como meio de “modernização” das condições internas de produção e consumo (PAULANI, 2008).

A segunda razão é o estabelecimento da política macroeconômica neoliberal como a única receita cabível, correta e cientificamente comprovada. Do ponto de vista macro não há escolhas e conserva-se a manipulação das variáveis de demanda agregada; do ponto de vista micro sustenta-se que o crescimento econômico virá mediante ao rearranjo da oferta, com vistas a ampliar um ambiente favorável aos negócios. Essas medidas são extremamente funcionais para garantir o “direito dos credores”, consagrados pela nova “Lei de Falências (que a Lei de Responsabilidade Fiscal apontava como inescapável), seguida pela desregulamentação do mercado de trabalho

(leia-se, redução de direitos), que a nova lei trabalhista deve provocar” (PAULANI, 2008, p. 70); além da abertura promissora de oportunidade de negócios, mediante o estabelecimento e alargamento das parcerias público-privadas, que passa pela “privatização do Instituto de Resseguros do Brasil” com o crescimento do mercado privado de aposentadorias e pensões decorrente da Reforma da Previdência.

Por fim, a terceira razão para conceber o governo Lula como neoliberal está na adoção de políticas sociais condizentes com as recomendações do Banco Mundial, que tem as “políticas compensatórias de renda” o seu principal esteio. Para além das questões referentes ao melhor desempenho ou alargamento das ações de políticas compensatórias, o fato é que, para a autora, “tais políticas sancionam as fraturas sociais em vez de promover a tão falada ‘inclusão’ (não por acaso, o criador e maior defensor da ideia de renda mínima é justamente Milton Friedman)” (PAULANI, 2008, p. 71). Nessa perspectiva, projetos como “Fome Zero” e “Bolsa Família” que se constitui o fundamento da política social do governo Lula são uma espécie de admissão de que o que importa é a condução da vida material do país, em detrimento da questão social, que se encontra, na verdade, em último lugar, pois a “reforma agrária é uma farsa” e não produziu qualquer enfrentamento aos grandes interesses do latifúndio (PAULANI, 2008, p. 71).

A quem interessa a manutenção da lógica macroeconômica? Não aos trabalhadores que perdem receita pública para pagamentos de juros de dívidas ilegítimas e imorais (CHESNAIS, 2011) que poderia ser destinada as políticas sociais. Em parte, também não agrada ao capital industrial, que se ressentido dessa política visto que eleva os custos de produção e dificulta o acesso ao crédito bancário. Mas, interessa em particular aos operadores do mercado financeiro e ao capital rentista que podem então usufruir da estabilidade macroeconômica obtida a *fórceps* pelo governo para lucrar com as altas taxas de juros oferecidas por este, com vistas à atração de capital especulativo. Os custos dessa política de “credibilidade”, por óbvio, recaem sobre os ombros dos trabalhadores ingenuamente “encantados” com a expansão do crédito (subsidiado e/ou consignado) e os sabores da sociedade de consumo com o conseqüente endividamento das camadas populares; bem como sobre o setor produtivo nacional que depende da obtenção de crédito para manutenção de suas operações (PAULANI, 2008).

O grave nesse diagnóstico é que o capital especulativo também tira proveito da instabilidade econômica, visto que da queda dos preços da cotação das ações de

empresas chave da economia nacional pode-se auferir vantagens significativas, tendo em vista uma futura recuperação das mesmas. Assim as duras medidas econômicas postas em prática para obter a “credibilidade” são falseadas como “necessárias” para a classe trabalhadora, que em nada se beneficiam delas. O que delas se deriva são janelas de oportunidades de ganhos para o capital rentista.

### **5.3- Expressões intelectuais do “novo” desenvolvimentismo brasileiro**

Os defensores do “novo” desenvolvimentismo, na particularidade brasileira, têm-se basicamente orientado pelos pressupostos defendidos pela Nova Cepal e pelo Banco Mundial. Convém ressaltar que esse debate já dispõe de uma ampla bibliografia que compõe múltiplas visões sobre o tema. Não é o caso aqui trazer todos esses posicionamentos, mas elencar alguns elementos centrais desse projeto. No entanto, apesar das devidas diferenças nessas análises (algumas mais críticas, outras mais orgânicas ao projeto), o objetivo de trazê-las é o de aproximar-se às suas referências centrais, sem qualquer pretensão de esgotar a temática, numa clara intenção de contribuir com o debate em curso, pois essa é uma tarefa de muitas mãos.

Entre os novos-desenvolvimentistas, a manutenção dos princípios macroeconômicos é cláusula pétrea e, nessa direção não há um questionamento dos fundamentos econômicos neoliberais. Outros pontos de convergências se estabelecem ao defender a refuncionalização do Estado – um sincretismo entre Estado e Mercado – ou seja, o Estado assume um papel ativo, expandindo as parcerias público-privadas, inclusive na orientação das políticas sociais, que se somaria às ações fragmentadas, focalistas e paliativas no combate à pobreza e à desigualdade social e, assumiria um papel importante na reprodução da força de trabalho e na coesão social. Assumindo essas características como centrais no “novo” desenvolvimentismo, a diferença de abordagem no interior do mesmo, estaria na ênfase colocada à expansão dessas últimas medidas.

Castelo (2009, p. 629) identifica três correntes do novo desenvolvimentismo brasileiro. A primeira delas é representada pela proposta *social-liberal* veiculada por Bresser-Pereira, que em linhas gerais defende a primazia do mercado, no sentido de tornar o Estado mais capaz e eficiente, “especialmente nas políticas cambiais e de juros,

com destaque para a promoção das exportações” (CASTELO, 2009, p. 629). A segunda é representada por acadêmicos mais alinhados a corrente pós-keynesiana da nova Cepal<sup>51</sup>, porém se assemelha muito à primeira, conforme se mostrará a seguir, pois ambas defendem o Estado eficiente que não estabelece limites à concorrência, que precisa assegurar a livre competição e a estabilidade macroeconômica e que seja capaz de fortalecer o setor produtivo e aumentar os níveis de empregabilidade. Por fim, a última corrente é a do *social-desenvolvimentismo* que se associa às outras duas no sentido de defender a estabilidade macroeconômica, porém coloca maior ênfase na intervenção do Estado, no sentido de induzir o crescimento interno via consumo de massa e expansão das políticas sociais focalizadas no combate à pobreza.

Em termos gerais, não há profundas divergências entre essas correntes, porém procuramos manter essa classificação, apenas por um motivo pedagógico, para melhor expor as ideias e as vinculações teóricas e políticas de seus idealizadores. O novo desenvolvimentismo ganha maior sistematização a partir do segundo mandato do governo Lula (2006-2010), em que se passa a veicular inclusive, nos meios acadêmico, que este projeto teria promovido uma ruptura com o modelo neoliberal e inaugurado uma fase de *reformas sociais*, ou ainda, para alguns analistas mais “otimistas”, o novo desenvolvimentismo de Lula teria realizado uma verdadeira *revolução*. Dessa forma, o que se pretende é trazer alguns conteúdos que são fortemente ideológicos, como já apontava Behring (2008, p. 71) são veiculados de forma proposital a um discurso esquizofrênico, em torno da ideia de reforma e revolução.

### 5.3.1 O “novo” desenvolvimentismo de Bresser-Pereira

O primeiro a trazer à baila a proposta de um novo desenvolvimentismo para o Brasil e a reivindicar a paternidade desse projeto<sup>52</sup> foi Bresser-Pereira, o então

---

<sup>51</sup>Trata-se de João Sicsú, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Luiz Fernando de Paula, Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ) e Renaut Michel, Professor da Universidade Cândido Mendes (UCAM).

<sup>52</sup>No artigo escrito por Bresser-Pereira e intitulado O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional publicado na Revista São Paulo em Perspectiva em 2006, o autor declara a paternidade do novo desenvolvimentismo que já vinha sendo elaborado em suas produções anteriores, cabe reproduzir aqui a declaração dessa paternidade: “Que nome dar a esta alternativa?” No início de 2003, Nakano sugeriu a expressão novo desenvolvimentismo, que foi aceita imediatamente. Nesse momento, terminava de ser escrita a quinta edição do livro, *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, e este, além de incluir as novas

idealizador da “Reforma do Plano Diretor do Estado Brasileiro<sup>53</sup>” durante o período do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), momento em que o projeto neoliberal assume maior adesão no Brasil. É importante lembrar que à época da “Reforma” do Estado no governo de FHC (1994-2002), Bresser rejeitava a ideia de que se tratava de uma proposta neoliberal.

Behring (2008, p. 185) analisou que o debate promovido por Bresser à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) nos anos 1990 é extremamente controverso, pois ao mesmo tempo em que incorporava o raciocínio neoliberal, o autor em vários aspectos insistia em distanciar-se dele. Dessa forma, Bresser argumentava que a “reforma” do Estado nada tinha a ver com o neoliberalismo, devido ao fato de que depois da grande crise dos anos 1980 estava em curso a construção de um novo Estado: social-liberal (BEHRING, 2008, p. 185). Esse novo Estado intermediário (nem liberal, nem intervencionista) deve configurar um novo pacto político direcionado para reorientar a administração pública no sentido de torná-la mais eficiente e favorecer a competitividade.

Os discursos de Bresser se voltavam contra a ilusão desenvolvimentista do passado pelo fato de que este ignorava a imperiosa crise fiscal e a necessidade de rever a intervenção do Estado. Na observação de Behring (2008, p. 176) os discursos de Bresser são fortemente “desqualificadores aos críticos da “reforma” do Estado nos termos social-liberais acusando-os de populistas, arcaicos e complacentes com o *déficit* público” e que a Constituição de 1988 implicou um momento de retrocesso devido ao fato de que os setores de um novo populismo patrimonialista imprimiram a ela “uma volta ao passado burocrático sem precedentes” (BEHRING, 2008, p. 180), além disso, Bresser chega a falar de uma contrarreforma centralizadora e embutida na Constituição Federal de 1988 (BEHRING, 2008, p. 180).

Entretanto, a novidade trazida por Bresser, a partir de 2003 é a necessidade de um novo desenvolvimentismo para o Brasil, em que aparece pela primeira vez na quinta

---

ideias no último capítulo, “Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo”, foi usada, pela primeira vez, essa expressão em um trabalho escrito (Bresser-Pereira, 2003). Em 2004, publiquei um artigo com esse título no jornal *Folha de S. Paulo*”.

<sup>53</sup>A esse respeito vale consultar a brilhante análise sobre o Plano Diretor da Reforma do Estado do governo FHC e a influência ideológica de Bresser-Pereira realizada por Behring (2008) no livro *Brasil em Contrarreforma: desconstrução do Estado e perda de direitos*. A autora realizou uma análise teórica e conceitual rigorosa da ideia de reforma e reformismo e apontou que Bresser-Pereira se apropria indevidamente dessa ideia, o que revela um desrespeito sobre a origem histórica e teórico-política de seu significado e, tudo indica que esse desrespeito continua presente em suas análises atuais.

edição do livro *Desenvolvimento e crise no Brasil*. Em suas recentes produções teóricas Bresser afirma que as reformas e a adoção do ajuste fiscal não foram suficientes para garantir melhor desempenho no crescimento econômico. Pois, “diante do fracasso das políticas neoliberais recomendadas pelos países ricos para promover a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento nos países periféricos existe, hoje na América Latina, um claro movimento de rejeição da ortodoxia convencional” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 5).

Parece que Bresser abandona o discurso, que ele próprio propalava, de que o melhor pensamento para orientar o Brasil em matéria de desenvolvimento era o veiculado pelas agências internacionais (FMI e Banco Mundial). É interessante notar que Bresser (2006) se reafirma enquanto crítico ao neoliberalismo e diz que sempre se colocou nessa posição, desde a época da “reforma” do Estado brasileiro, portanto retoma a crítica ao populismo econômico da esquerda burocrática, só que agora a crítica também se dirige ao neoliberalismo convencional das agências internacionais, situando o novo desenvolvimentismo como uma espécie de “terceira via” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.12) para a América Latina, de orientação neoestruturalista.

Para Bresser (2006) o novo desenvolvimentismo é, ao mesmo tempo, um “terceiro discurso”, entre o discurso populista e o da ortodoxia convencional. É o Estado intermediário que deve servir de base para que cada Estado-nação formule sua estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12). Nessa direção, o próprio Bresser afirma que o conjunto de diagnósticos e de ideias elaboradas pela *intelligentsia* latino-americana é a única maneira pela qual, países como Brasil possam competir com êxito com os países ricos e gradualmente alcançá-los<sup>54</sup>. Segundo Bresser (2006, p. 12) esse conjunto de ideias:

[...] permite às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões dos países ricos de reforma e de política econômica, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas representam a tentativa de neutralização neoimperialista de seu desenvolvimento – a prática de ‘empurrar a escada’. É a forma por meio da qual, empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir uma nação real para promover o desenvolvimento econômico.

---

<sup>54</sup> É interessante notar que há uma evidente convergência entre o pensamento de Bresser-Pereira com a Nova Cepal dos anos 1990. Em um trecho de seu artigo, Bresser escreve que os países latino-americanos, que não se industrializaram até agora, conseqüentemente ficarão para trás. Esse diagnóstico fatalista também é veiculado no documento “Transformação produtiva e equidade”, da Cepal.

Entretanto, o conteúdo do novo desenvolvimentismo de Bresser, em suas linhas gerais, não rompe com a perspectiva de “reforma” (na verdade, contrarreforma) do Estado defendida por ele, desde os tempos de FHC. Pelo contrário, mantém a crítica ao chamado “populismo econômico”, porém acrescenta uma novidade em relação às suas postulações anteriores, ou seja, crítica à chamada ortodoxia convencional, que seriam as recomendações impostas pelo FMI e o Banco Mundial junto aos países latino-americanos. Assim, o novo desenvolvimentismo é, ao mesmo tempo, uma crítica ao populismo econômico e à ortodoxia convencional.

Segundo Bresser (2006) o novo desenvolvimentismo é diferente do antigo, que vigorou no país entre 1930 e 1980. Essa ideologia foi mais forte entre as décadas de 1930 e 1960, a princípio sob a liderança do estadista Getúlio Vargas, momento em que o país transferiu para si as decisões nacionais e formulou uma estratégia nacional de desenvolvimento bem sucedida. O Brasil se transformou, passando de país agrário para industrial, de formação social mercantilista para plenamente capitalista, de condição semicolonial para uma nação (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 11).

Em oposição ao protecionismo do Estado interventor, o novo desenvolvimentismo é também uma crítica ao modelo desenvolvimentista que vigorou a partir dos anos 1930, pois a crise desse modelo resultou no seu esgotamento. Segundo Bresser (2006, p. 14):

O novo desenvolvimentismo não é protecionista. Supõe que os países de desenvolvimento médio já superaram a fase da indústria infante e exige que as empresas sejam competitivas em todos os setores industriais aos quais se dedicarem, e que, em alguns, sejam especialmente competitivas para poderem exportar.

Ao colocar o novo desenvolvimentismo enquanto um discurso alternativo, tanto ao projeto desenvolvimentista do passado, quanto à ortodoxia convencional dos organismos internacionais, Bresser também realiza críticas a esses últimos e, ao mesmo tempo, coloca o novo desenvolvimentismo como única alternativa de desenvolvimento capaz de alcançar hegemonia na sociedade brasileira.

É necessário ressaltar que esses dois projetos criticados por Bresser são colocados como inviáveis, pois o primeiro (desenvolvimentismo clássico) esteve vinculado aos interesses da classe média inferior e de setores sindicais que refletia a

perspectiva da velha esquerda burocrática. Já o segundo (ortodoxia convencional) atendia aos interesses do Norte e das organizações multilaterais de Washington sobre os países latino-americanos e estava representado pela classe dos rentistas brasileiros e economistas vinculados ao setor financeiro, apoiada por uma ampla classe média superior confusa e desorientada (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12).

Porém, o nível da crítica é mais desqualificador, quando se refere ao projeto desenvolvimentista vinculado à esquerda e, segundo o autor, é totalmente oposto ao novo desenvolvimentismo. Nas palavras de Bresser (2006, p. 12) “de acordo com essa perspectiva, os males do Brasil vinham da globalização e do capital financeiro, que impunham ao país um alto endividamento externo e público”, nessa linha a solução proposta é a renegociação da dívida externa e da dívida pública do país, exigindo um grande desconto, o que para Bresser é totalmente inviável. Assim, o novo desenvolvimentismo não padece desses “males”:

Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento, o novo desenvolvimentismo não sofre desse mal. Como qualquer estratégia de desenvolvimento, não quer basear seu crescimento na exportação de produtos primários de baixo valor agregado, mas, ao contrário dele, aposta na possibilidade de os países em desenvolvimento exportarem manufaturados ou produtos primários de alto valor agregado, definindo essa estratégia como central (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 14).

Para diferenciar o novo desenvolvimentismo da ortodoxia convencional Bresser elabora um conjunto de argumentações imprecisas, recorrendo a uma cisão fantasiosa entre a ortodoxia neoclássica das Universidades e a ortodoxia convencional dos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI), que são extremamente distintas. Para Bresser as reformas institucionais do novo desenvolvimentismo e da ortodoxia convencional são comuns, porém elas se diferem quanto à ênfase nos objetivos, que são com frequência, diferentes. Para atentar-se ao grau de tamanhas distorções da realidade, basta trazer as incoerências construídas por Bresser, quando se refere a uma conceituação da chamada “ortodoxia convencional”.

Em sentido bastante restrito, a ortodoxia convencional é automaticamente identificada com o saber econômico constituído pelo conjunto de teorias, diagnósticos e propostas de políticas elaboradas pelos países ricos aos países em desenvolvimento.

Além disso, a ortodoxia convencional tem por base a teoria econômica neoclássica, mas não se confunde com ela, pois segundo o autor ela não é teórica.

Assim, Bresser (2006, p. 16) faz uma cisão entre o pensamento neoclássico construído nas Universidades e a ortodoxia convencional que tem origem principalmente em Washington, como se fossem totalmente distintas. E escreve: “[...] podemos dizer que a ortodoxia convencional é o conjunto de diagnósticos e políticas voltados para os países em desenvolvimento que têm origem em Washington e Nova York” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 16). Já o pensamento ortodoxo é acadêmico e não necessariamente tem a ver com a ortodoxia convencional. Acaba-se por inventar a diferença entre a teoria neoclássica da academia e a ortodoxia convencional, esta última criada pelas organizações multilaterais e os intelectuais que a praticam.

Entretanto, cabe uma pergunta: o que diferenciaria o novo desenvolvimentismo da ortodoxia econômica convencional já que os dois defendem a abertura comercial, a competitividade, a reforma do Estado para torná-lo mais eficiente ao mercado e, por fim, a flexibilização do trabalho? Para os defensores do novo desenvolvimentismo, é uma diferenciação de ênfase de objetivos que, como se nota são praticamente idênticos, tanto para o novo desenvolvimentismo, quanto para a ortodoxia convencional, ou seja, a tal diferença imaginária está basicamente nos objetivos e diferença de ênfase do novo desenvolvimentismo, em relação à ortodoxia convencional. Em linhas gerais, trata-se de precarizar para mais ou para menos as relações de trabalho:

O novo desenvolvimentismo é favorável a uma economia comercialmente aberta, competitiva, mas não radicaliza a ideia e sabe usar as negociações internacionais para obter contrapartidas, já que os mercados mundiais estão longe de serem livres. Em outros, a diferença é de ênfase: tanto o novo desenvolvimentismo quanto a ortodoxia convencional são favoráveis a mercados de trabalho mais flexíveis, mas o novo desenvolvimentismo, apoiado em experiências principalmente do norte da Europa, não confunde flexibilidade com falta de proteção, enquanto que a ortodoxia convencional flexibiliza o trabalho para precarizar a força de trabalho e viabilizar a baixa de salários (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 17-18).

Outro elemento que, supostamente, diferenciaria o novo desenvolvimentismo da ortodoxia convencional é que esta última acredita no fundamentalismo do mercado como entidade livre, enquanto que o novo desenvolvimentismo considera o mercado enquanto uma instituição extraordinariamente eficiente para coordenar os sistemas

econômicos, mas reconhece suas limitações. Assim, a ortodoxia convencional é entendida como uma simples reedição do *laissez faire*, que pode até reconhecer as falhas do mercado, mas acredita que são piores que as falhas do Estado ao tentar supri-las. Enquanto, o novo desenvolvimentismo quer um Estado mais eficiente para atender os interesses do mercado. Mas, em que realmente divergem tais perspectivas?

É óbvio que se tratam da mesma perspectiva teórica e política, que tem por objetivo último tornar o Estado mais eficiente para o mercado. É equivocado defender que o neoliberalismo pressupõe a não intervenção estatal. Pois o que se dá na realidade é que as bases de intervenção do Estado do pós-segunda guerra foram reconfiguradas, ou seja, o Estado não diminui, apenas redireciona sua ação para atender aos interesses do capital em detrimento do trabalho e sua maior ou menor ênfase é delineada pela luta de classes e pressões políticas dos trabalhadores ao defender seus direitos, no interior de cada país.

### **5.3.2-O novo desenvolvimentismo com crescimento e equidade**

Após dois anos de mandato do governo Lula, quando já estava devidamente bem delineado que o governo não romperia com as estruturas do Estado neoliberal dos anos 1990 é, então publicado, em 2005 o livro intitulado “Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, que traz vários artigos acadêmicos<sup>55</sup>, com a intenção de fomentar o debate em torno de um novo desenvolvimentismo para o Brasil. É claramente veiculado na publicação que o novo desenvolvimentismo está relacionado à visão de Keynes e de economistas neokeynesianos contemporâneos, dentre eles, Joseph Stiglitz, bem como, à visão neoestruturalista da Cepal e sua estratégia de “transformação produtiva com equidade social” para a América Latina e o Caribe, que, segundo Sicsú, Paula e Michel (2005) permite compatibilizar crescimento econômico com distribuição de renda.

---

<sup>55</sup>É necessário trazer o lembrete de que nem todos os artigos veiculados na publicação são convergentes com a proposta do novo desenvolvimentismo, conforme se notará no decorrer do debate, porém, conforme apontam os próprios organizadores (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005) a leitura atenta dos artigos deixa bastante evidente que a interpretação dos autores em geral é pela busca de um meio termo entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo.

Em sentido amplo, esses autores também propõem uma redefinição do papel do Estado para estabelecer um marco legal e eficiente que proteja a propriedade privada (fundamento para qualquer tipo de negócio), para assegurar a livre competição e a estabilidade macroeconômica. A liberalização comercial é trazida como a única alternativa, seria suicídio econômico optar pelo protecionismo, já que é impossível desligar-se do mercado mundial. Além disso, a publicação traz a mensagem de que não se deve atribuir à globalização a origem de todos os males. Em síntese, o novo desenvolvimentismo tem por princípio “o tanto de Estado necessário, o mínimo de Estado possível”. Assim, o novo desenvolvimentismo e o neoestruturalismo é um *caminho do meio* entre os dois extremos: isolar o mercado interno do mercado mundial induz uma indústria nacional ineficiente e uma abertura comercial abrupta danifica o mercado interno (FRITSCHÉ, 2005).

A proposta novo-desenvolvimentista com crescimento e equidade convergente com a apresentada por Bresser, de tal forma que essa separação é de caráter apenas didático. Ainda que se coloque maior ênfase na equidade ou se destaque aspectos sociais ou os abordem de maneira diferente, esses projetos se convergem em torno de alguns elementos teórico-conceituais, como a manutenção da macroeconomia neoliberal, bem como, a defesa de um sincretismo entre Estado e Mercado.

Sicsú, Paula e Michel (2005) trazem para o debate o significado da intervenção estatal para Keynes. Segundo os autores, Keynes criticava a ideia de que os recursos produtivos seriam conseguidos através de indivíduos que agem de maneira independente. Pois a competição levaria alguns setores a aumentarem sua eficiência, enquanto outros pereceriam. Dessa forma, não haveria perdão ou proteção para aqueles que empataram seu capital ou seu trabalho na direção errada (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005). Entretanto a revisita à Keynes é abordada de maneira enviesada.

No pós-segunda guerra, a concepção Keynesiana foi utilizada para justificar o fato de que o Estado deveria intervir impondo limites à concorrência e protegendo setores capitalistas produtivos e os empregos, inclusive, o Estado deveria atuar na criação de empregos, regular preços e a taxa média de lucros do capital. Portanto, ainda que Keynes não eliminasse a concorrência do horizonte da economia política capitalista apontava a perversidade de suas causas e, exatamente por isso, a proteção dos setores capitalistas, a criação de empregos e as políticas redistributivas eram elementos contracíclicos cruciais e, constituíam-se em parâmetros para a intervenção estatal.

Percebe-se que esses parâmetros para a intervenção estatal no pós-segunda guerra são totalmente distintos dos estabelecidos pelos neokeynesianos, que têm por base a ênfase na intervenção estatal, com vistas a fortalecer e acirrar ainda mais a concorrência.

Ianni (2004) e Mandel (1982) compreenderam perfeitamente a necessidade imperativa que o capital tem em evocar o Estado para dar suporte à sua expansão e garantir sua própria sobrevivência e analisaram a intervenção estatal no período desenvolvimentista refutando a ideia de “capitalismo monopolista de Estado”. Pois não se tratava de uma economia estatal no sentido de se chegar ao socialismo a partir do Estado, mas sim, que a intervenção “é sempre uma necessidade do sistema de mercado, resultado e condição da apropriação privada”, portanto, “as medidas governamentais são inevitáveis, para que as forças do mercado possam concretizar-se da melhor forma possível, em consonância com a preservação e progresso do sistema” (IANNI, 2004, p. 12).

Para Ianni (2004) ainda que a intervenção direta do Estado no período desenvolvimentista não visasse diretamente o lucro, essa intervenção era necessária em função da imposição de normas de organização de atividades capitalistas, sem as quais qualquer empresa nacional sofreria descapitalização. Além disso, a concorrência exige constantes modificações do mercado, que a empresa pretende abastecer e em função disso ela precisa expandir-se continuamente para atendê-lo, ou seja, a racionalidade do sistema não é exterior à empresa; por isso, impõe-lhe crescimento (IANNI, 2004, p.12), pois:

Caso contrário, a unidade poderia ser extinta. É que ao Estado cabe também a tarefa de criar, expandir e preservar as economias externas, essenciais à prosperidade da empresa privada. São de duas ordens, pois, os significados estruturais da encampação. Por um lado, ela se destina a libertar a taxa média de lucro dos efeitos depressivos provocados pelas unidades marginais. Por outro, mantém essas empresas em funcionamento, para que o sistema como um todo não sofra abalos. Elas representam economias externas imprescindíveis ao progresso do sistema de produção (IANNI, 2004, p. 14).

Os teóricos neokeynesianos partem de uma análise um tanto simplista sobre a intervenção estatal no capitalismo e indentificam o neoliberalismo como equivalente a não intervenção estatal – Estado Mínimo – como se em algum momento o Estado deixasse de intervir. O Estado é agora necessário para impulsionar a transformação

produtiva, ou seja, a “elevação da produtividade de mão de obra que sustente uma competitividade internacional autêntica<sup>56</sup> apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras” (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005).

No entanto, o problema da transformação produtiva com equidade situa-se justamente nesses eixos: o crescimento econômico é historicamente responsável pela precarização do trabalho e tem se demonstrado sustentável e equitativo somente para os grupos de poder político-econômico e para o processo de desenvolvimento do capital. As recomendações incluem também o fortalecimento da base empresarial do país, voltada para aumentar os padrões de produtividade e competitividade das exportações de maior valor agregado, através de uma infraestrutura para a competitividade sistêmica, melhoria no nível de qualificação de mão de obra, aprendizagem tecnológica em articulação com o sistema educativo. Por isso, a natureza do Estado deve ser diferente daquela que fomentou a industrialização precedente, ou seja, do desenvolvimentismo clássico. Em termos de política econômica é fundamental que se mantenha a estabilidade macroeconômica, ou seja, reduzir as incertezas relativas à demanda futura que são inerentes aos negócios da economia, criando um ambiente seguro que estimule escolhas arriscadas que rendam lucros e gerem empregos (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005).

É em torno da garantia da estabilidade macroeconômica que deve configurar outras políticas expansionistas, que se referem àquelas medidas de promoção do “pleno emprego”, através da ampliação da propriedade do capital para garantir um ambiente de concorrência sadia, de redução do desemprego e de eliminação das desigualdades exageradas.

A intervenção estatal no desenvolvimentismo clássico, pelo menos em termos teóricos, tinha por parâmetro tornar a economia menos dependente da exportação de produtos primários e promover uma transição da economia agroexportadora para a industrial, estabelecendo mecanismos de endogeneização do progresso técnico, proteção das indústrias nacionais, através de regras de controle e taxaço dos capitais externos, esse último entendido como agravante da vulnerabilidade externa do país. Assim, a

---

<sup>56</sup>Competitividade autêntica é um termo utilizado pela nova Cepal para discerní-la da competitividade espúria, ou seja, enquanto essa última se dá em função do crescimento via baixos salários, a primeira (competitividade autêntica) se expande via salários mais altos e aumento de maior produtividade do trabalho. O que parece ser uma diferenciação retórica, já que a lógica do capital é cada vez mais rebaixar o valor dos salários para a sua expansão, crescimento e obter maiores lucros.

intervenção deveria centrar-se na geração de empregos nos setores dinâmicos e modernos, com acesso à proteção social previdenciária pautada na lógica do seguro social, expansão do consumo e, conseqüentemente na melhoria da qualidade de vida.

Não centrava suas ações no âmbito da qualificação de mão de obra para acelerar a competitividade, pois identificava que o problema do emprego estava essencialmente relacionado à estrutura agrário-exportadora que não gerava postos de trabalho modernos, com altos padrões de produtividade e tecnologia, configuração esta que está na base de um mercado de trabalho caracterizado como informal e precário, traço característico da formação do capitalismo brasileiro.

O novo desenvolvimentismo com crescimento e equidade é totalmente contrário ao desenvolvimentismo clássico, pois o protecionismo moderno é acionado para estabelecer critérios de controle da conta de capitais. Nesse marco, as transações comerciais devem ser liberalizadas de maneira inteligente, cautelosa e negociada para que as reciprocidades que interessam às exportações brasileiras sejam conquistadas (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005).

A nova proposta de desenvolvimento para o Brasil não deixa de evocar o nacionalismo em todos os seus discursos. Em Bresser-Pereira (2006, p. 11) o nacionalismo é evocado para respaldar a retomada da ideia de nação, o que implica não necessariamente em um nacionalismo para dotar a nação de um Estado, mas de tornar o Estado um instrumento efetivo na construção de uma nação moderna no início do século XXI. Trata-se de um nacionalismo movido pelo ideal de desenvolvimento econômico, justiça social e liberdade, em um quadro de competição voltado para a paz e “colaboração” de classe (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Sicsú, Paula e Michel (2005) assinalam que o discurso nacionalista atual tende a evocar o sentimento que deve estar implícito ao projeto de desenvolvimento, em função da particularidade do mundo atual, onde as finanças e os negócios estão integrados em todo o mundo. Por isso, o nacionalismo deve ir além de um conjunto de atitudes de governos e cidadãos para proteger o capital e o trabalho de um país, ele é extremamente necessário para que haja um projeto desenvolvimentista que atenda os interesses dos trabalhadores e do capital, pois não há capitalismo forte sem um empresariado nacional forte. Assim, evocam-se os mitos do passado: como a necessidade do fortalecimento de uma burguesia nacional e o sentimento nacionalista.

Como bem observou Chauí (2013) o discurso nacionalista evocado para o Brasil, a partir dos anos 1980 é totalmente deslocado para atender a lógica de desenvolvimento capitalista atual, o que implica na utilização de termos como o de nação e nacionalidade para sustentar o campo das representações já consolidadas. Para Chauí o nacionalismo acionado a partir de então, não se constitui em objeto de disputas em torno de políticas e programas – tendo a seu cargo diversas tarefas político-ideológicas com vistas a legitimar a sociedade autoritária e “oferecer mecanismos para tolerar várias formas de violência e servir de parâmetro para aferir ou avaliar as autodenominadas ‘políticas de modernização do país’” (CHAUÍ, 2013, p. 168).

A conotação atual de Estado-nação e nacionalismo difere, essencialmente do lugar ocupado pelo nacionalismo nas elaborações político-ideológicas entre os anos 1950 e 1970, pois até os anos 1970 a nação e a nacionalidade foram um programa de ação e ocuparam, tanto à direita, quanto à esquerda, o espaço das lutas econômicas, políticas e ideológicas (CHAUÍ, 2013, p. 167).

Outra publicação mais recente de Sicsú (2013) intitulada *Os dez anos que abalaram o Brasil* procurou realizar um paralelo entre a primeira década dos governos do PT de Lula (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2013) e os *Dez dias que abalaram o mundo*, relato comovente sobre a Revolução de Outubro e a tomada do poder na Rússia pelo partido bolchevique. Escrito por John Reed, magnífico jornalista revolucionário, o clássico *os Dez dias que abalaram o mundo* tornou-se a principal obra sobre os acontecimentos desenrolados desde os anos de 1915, que culminariam na revolução comunista de 1917. Essa digressão histórica é descabida e acabrunhada, pois, o autor defende a existência de mudanças estruturais, que nos últimos anos propiciaram a constituição de um enorme mercado de consumo alavancado pelos trabalhadores de baixa qualificação, que ganham de um (1) até três (3) salários mínimos. Nas palavras de Sicsú (2013, p. 41) “os novos consumidores brasileiros são operários da construção civil, comerciários, motoristas, garis, empregadas domésticas, *motoboys* etc. Eles são trabalhadores e consumidores, mas candidatos à cidadania” (SICSÚ, 2013, p. 41). Ainda, segundo o autor, o neodesenvolvimentismo deve estar atento ao futuro, pois:

[...] a política pública terá que ser mais detalhada, terá que ser minuciosamente estudada para que possa realizar uma alocação mais eficiente de recursos orçamentários. São políticas para as mais variadas áreas: da saúde à educação, da segurança pública ao transporte... (SICSÚ, 2013, p. 52-53).

Nessa direção, ainda, conclui que investir em políticas macroeconômicas pode oferecer resultados mais rápidos que as políticas setoriais, “estas sempre esbarram nas restrições orçamentárias” e “o objetivo deveria ser colocar o Brasil no grupo de países desenvolvidos em 2022” (SICSÚ, 2013, p. 53). Dessa forma, os governos do PT teriam realizado a grande “revolução” ao reativar a economia, através da retomada da geração de novos empregos na base da pirâmide social e no aumento do consumo, que se constituiu na principal agenda política desses governos.

Porém, na comparação entre os governos da gestão petista e as conquistas da Revolução Russa, estabelecida por Sicsú (2013) identifica-se um grave anacronismo, ao explicitar o adiamento das reformas sociais para após o progresso econômico. Ao fazer essa afirmação sua análise caminha para um impasse que compromete qualquer validade a respeito de suas conclusões, já que a Revolução Russa se destaca justamente por não se limitar a “reformas sociais” e sim estabelecer transformações econômicas e sociais de caráter estrutural em benefício dos trabalhadores.

### **5.3.3-O social-desenvolvimentismo**

É difícil precisar o que o social-desenvolvimentismo, entretanto, decidiu-se reunir aqui alguns teóricos mais alinhados aos governos Lula em virtude de suas vinculações com o PT. O que se poderia enfatizar é que esses teóricos possuem os mesmos alinhamentos macroeconômicos com as duas correntes anteriores, porém dizem enfatizar mais “o social” dentro das propostas do novo desenvolvimentismo de Lula.

Mercadante<sup>57</sup> (2010) na tese de doutorado intitulada “As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)” defendeu que o Brasil, a partir do governo Lula rompeu profundamente com o neoliberalismo. Essa ruptura profunda levou o Brasil a materializar o projeto nacional-desenvolvimentista, através de uma sólida estabilidade macroeconômica, para além do mero controle da inflação, como também superou a vulnerabilidade externa e promoveu o correto

---

<sup>57</sup> Aluizio Mercadante teve uma destacada participação nos governos do PT como Ministro e atuou em vários Ministérios, dentre eles: Ciência, Tecnologia e Inovação (2011-2012), Educação (2012 e 2015), Ministro da Casa Civil (2014). Também tem destacada influência no partido, sendo um de seus fundadores na década de 1980.

equacionamento das dívidas externa e interna. Esses avanços significativos do novo desenvolvimentismo brasileiro é que “permitiu fundamentar a sistematicidade dos atuais processos de distribuição de renda” (MERCADANTE, 2010).

Além disso, para Mercadante (2010) o governo Lula teria avançado tanto que consolidou um projeto de nação, cujos objetivos essenciais são semelhantes aos da social-democracia europeia, que durante a “Era de ouro” combinou crescimento com eliminação da pobreza e distribuição de renda e ampliou as oportunidades de consolidação dos direitos sociais e econômicos de toda a população brasileira. Nesse sentido, o novo desenvolvimentismo dos governos Lula superou a proposta nacional-desenvolvimentista brasileira dos anos precedentes, pois se no período do nacional-desenvolvimentismo se teve êxitos na criação de uma indústria robusta e integrada e de uma infraestrutura básica, nem de longe conseguiu estender os benefícios da modernização e da industrialização à maioria da população brasileira. Assim, o novo desenvolvimentismo, ao contrário do nacional-desenvolvimentismo conseguiu enfrentar a contento o grave e recorrente problema da inflação, dos endividamentos externo e interno e da instabilidade macroeconômica geral. Segundo Mercadante (2010, p.143):

O governo Lula realizou um intenso esforço de ajuste fiscal, cumprindo metas bastante elevadas de superávit primário, superiores inclusive às exigidas inicialmente pelo FMI. O aumento do superávit primário e o retorno da taxa de câmbio a patamares mais próximos aos prevalecentes antes da maxi-desvalorização ocorrida no segundo semestre de 2002 permitiram reduzir significativamente o déficit nominal e desacelerar a trajetória de endividamento do setor público, que no período 1995/2002 havia acusado um crescimento de mais de 100%. O ajuste realizado foi extraordinário.

Pochmann (2011) em *O trabalho no Brasil pós-neoliberal* centra-se na análise do mercado de trabalho brasileiro, localizando neste, o que seria o reflexo da interdição mais recente do projeto neoliberal na sociedade brasileira, abrindo novas possibilidades de recomposição dos regimes de emprego, melhoria na renda dos trabalhadores e no grau de proteção social e trabalhista dos ocupados, que significou importante avanço nos princípios da Constituição de 1988. Para justificar sua análise, Pochmann (2011, p. 98-110) traz uma série de dados estatísticos demonstrando o avanço do novo emprego assalariado formal no Brasil, em que “percebe-se a força da geração dos empregos formais centrada nos empreendimentos de menor tamanho” (com menos de 50 trabalhadores), que “foram responsáveis pela abertura de 51,3% do total de postos de

trabalho, entre 1988 e 2008, enquanto as empresas, com 500 ou mais trabalhadores, contribuíram com 27,8% do total de 15,8 milhões de novas vagas” (POCHMANN, 2011, p. 101) no período.

Apesar das diferenças teórico-metodológicas dos analistas, é possível visualizar um consenso mínimo entre eles: de que há um ambiente de profundas transformações sociais, capitaneadas pela vigência de um projeto neodesenvolvimentista de esquerda e “progressista”, que coube à gestão petista, a tarefa de materialização. Enfim, o governo Lula teria rompido com o neoliberalismo. Entre os ideólogos do novo desenvolvimentismo abordados aqui, apenas Bresser-Pereira não admite o neoliberalismo dos governos anteriores de FHC (1994-2002), pelo contrário veicula o sucesso do novo desenvolvimentismo de Lula aos ganhos obtidos pela estabilização econômica do Plano Real (1994-2002).

#### **5.4-A reconfiguração das políticas sociais no novo desenvolvimentismo brasileiro**

Em linhas gerais procurou-se trazer o debate em torno do novo desenvolvimentismo para o Brasil e alguns de seus principais teóricos. Nesse item, o esforço empreendido consiste em argumentar que o novo desenvolvimentismo dos governos Lula (2003-2010), ao contrário de implantar uma fase “reformista” e, para os mais “otimistas”, uma fase “revolucionária”, deu continuidade às medidas econômicas e sociais que são caracterizadas como contrarreformas do Estado. Em outros termos, os governos Lula completaram em vários aspectos as “reformas” de segunda geração constatemente cobradas pelos organismos internacionais que não puderam findar-se nas gestões de seu antecessor, FHC. Já que tais reconfigurações das políticas sociais são uma exigência para que o país possa se integrar, adequadamente, no circuito da valorização financeira.

De acordo com Paulani (2008, p. 100) essas medidas se tornam o aval para a consagração de “um país sério e cômico da necessidade de cumprir as obrigações financeiras e, portanto, mereceria um lugar de destaque em meio aos ‘emergentes’”.

Antes de avançar na argumentação cabe um parêntese. É preciso retomar ainda que breve, o sentido sócio-histórico da expressão contrarreforma para designar o contexto de uma articulação/recomposição da supremacia burguesa em um novo quadro do capitalismo mundial (Behring, 2008, p. 115) e a reconfiguração da política social nesse contexto. Conforme abordado no terceiro capítulo, o uso do termo contrarreforma para designar a época neoliberal nem de longe é consensual. Behring (2008, p. 128) ao propor o conceito, mostra que a partir dos anos 1990, o Brasil passa por uma verdadeira contrarreforma do Estado.

Nesse período, em função das transformações econômicas e sociais ocorridas em nível mundial, o termo reforma foi apropriado indevidamente pelo projeto neoliberal para se autorreferir. É preciso lembrar, como já fora sinalizado, que a retórica neoliberal destituiu o conteúdo progressista contido na ideia de reforma e utiliza o termo de forma pragmática, “como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importante seu sentido, suas consequências sociais e direção política” (BEHRING, 2008, p. 128). O desenvolvimento das políticas sociais no pós-segunda guerra esteve imbuído de um “forte espírito reformista”, que nas “reformas dos anos de ouro” sob a pressão do movimento dos trabalhadores, conseguiu imprimir alguns limites aos ganhos do capital, sem, contudo, transformar a natureza capitalista do Estado.

O termo reforma também foi utilizado largamente pela tradição marxista, bem como, pela literatura nacional-desenvolvimentista, que atrelam interpretaram seu sentido sócio-histórico a uma continuidade da modernização conservadora, característica histórica do desenvolvimento do capitalismo periférico, de constantes “revoluções pelo alto” atinentes ao sentido de “revolução passiva” utilizada por Gramsci, no contexto italiano, para se referir ao tipo de transição não clássica dos países ao capitalismo. Se compreendemos bem o sentido de contrarreforma trazido por Behring (2008) trata-se de melhor delinear “as transformações políticas e econômicas em curso, que refuncionalizam o Estado brasileiro para uma adaptação aos fluxos do capitalismo mundial” (BEHRING, 2008, p. 122).

Embora seja notório que o Brasil não materizou as reformas sociais do padrão de proteção social de alguns países europeu, em que pese o conservantismo político na condução da política econômica brasileira, vivenciou-se antes e após 1964 um expressivo crescimento econômico e a institucionalização de direitos sociais, ainda que fragmentados e não sob a lógica da seguridade social. No pós-1964 houve uma

transformação no parque industrial brasileiro (com a articulação entre Estado, mercado e capital estrangeiro) que, permitiu mediante a centralização autoritária e extremamente conservadora introduzir o país na nova etapa do capitalismo, no sentido de rearticular “a economia do setor público, as empresas monopolistas internacionais e o setor capitalista moderno local” (PAULANI, 2008, p. 85). Porém, o que se vivencia a partir dos anos 1980 é justamente a perda dessa capacidade de crescimento econômico e uma pressão constante por cortes em gastos sociais.

À primeira vista o sentido político do termo contrarreforma parece não se destoar das análises críticas que utilizam o termo “reforma” articulado ao conceito de modernização conservadora e de revolução passiva. Entretanto, nos tempos atuais reafirmar que estamos na verdade, vivenciando um processo de contrarreforma é muito pertinente. É curioso lembrar que a ideia de “crise do neoliberalismo<sup>58</sup>” que surgiu em meados dos anos 1990, vem sendo incorporada por autores que se colocam no campo da esquerda e também da tradição marxista como Duménil e Levy (2014), Pochmann (2011) e Castelo (2013), dentre outros. Embora, com conotações diferentes e divergentes, tais autores passam a veicular uma mudança de direção estratégica do neoliberalismo conduzida pelo Banco Mundial e o FMI, que parpassam pela refuncionalização do Estado, reconhecendo as falhas do mercado, no que tange “à redistribuição de renda e aos problemas ambientais” (CASTELO, 2013, p. 244).

Duménil e Levy (2014) no instigante livro “A crise do neoliberalismo” sinalizam que a crise irrompida em agosto de 2007 (sentida mais intensamente em 2008) com o colapso dos empréstimos *subprimes* é considerado um marco importante na história do capitalismo. Para os autores essa crise é o resultado das contradições inerentes à estratégia neoliberal que revelou seu caráter insustentável, levando ao que pode ser chamado de ‘crise do neoliberalismo’. Consideram, ainda, que a crise atual marcou o início de uma transição que deverá envolver a regulação financeira, tornando necessária uma nova governança corporativa para a reconstrução do setor financeiro, bem como, de novas políticas (DUMÉNIL e LÉVY, 2014, p. 12). Nas palavras dos autores “os princípios e práticas básicos da globalização neoliberal serão questionados, e a produção terá que ser significativamente ‘reterritorializada’ nos Estados Unidos”. As tendências

---

<sup>58</sup> Cabe registrar que as primeiras aproximações à crítica da propalada “crise do neoliberalismo” em 2013, aconteceram na disciplina sobre a teoria marxista de dependência ministrada pelo professor Newton Narciso Gomes Júnior, que já alertava para a falácia de que neoliberalismo estava em crise, segundo o professor, pelo contrário ele se encontrava ainda mais fortalecido (com base em anotações da aula).

que vem se configurando é que “países como China, Índia e Brasil deverão se tornar cada vez menos dependentes de suas relações com os Estados Unidos” (DUMÉNIL e LÉVY, 2014, p. 12).

Pochmann (2011) observa com mais entusiasmo as “mudanças” trazidas pela crise de 2008. Segundo o autor, no início do século XXI “há sinais de mudanças estruturais no capitalismo que apontam para uma perspectiva pós-neoliberal” e compara esse período como semelhante ao da grande depressão de 1929, particularmente no que tange as saídas encontradas, que naquele momento representou o “fim do liberalismo existente”. Na visão de Pochmann algo semelhante se vislumbra a partir da “retomada do pós-crise global, desde 2008 que parece cada vez mais apontar para algo distinto do que prevaleceu nos anos neoliberais” (POCHMANN, 2011, p. 18). Nessa direção, Pochmann pressupõe uma ruptura com o neoliberalismo e a retomada do Keynesianismo, mas, reconhece que “não se trata, evidentemente, de mera reprodução do passado em termos de disputas em torno da liderança mundial, embora esteja em curso o estabelecimento de uma nova relação do padrão de produção e consumo com a sustentabilidade ambiental” (POCHMANN, 2011, p. 18). Esses argumentos de Pochmann (2011) propiciaram um lastro de justificativas para identificar que gestão de Lula teria rompido com o projeto neoliberal e teria inaugurado uma fase keynesiana, de tempos dourados e pleno emprego.

Castelo<sup>59</sup> (2013) parte do conceito de revolução passiva entendendo-a como um “acordo firmado pelo alto entre antigas e novas classes dominantes visando transformações na base econômica que excluam as classes subalternas da participação ativa na vida política” (2013, p. 242). A revolução passiva, além de operar transformações conservadoras fazem concessões sociais, ainda que parciais e focalizadas, devido à pressão espontânea e limitada dos dominados. Em meados dos anos 1990, a crise conjuntural do neoliberalismo obrigou a ofensiva rentista a incorporar estratégias de restauração para manter a supremacia neoliberal. Embora, essas concessões não se configurem na mesma intensidade e significado dos “anos de ouro”, possuem um sentido reformador-restaurador.

---

<sup>59</sup>Essa polêmica não invalida as excelentes contribuições trazidas pelo autor em sua tese de doutorado intitulada *O social-liberalismo: uma ideologia neoliberal para a “questão social” no século XXI*, bem como em artigos escritos por ele que foram em grande parte referidos e incorporados nesse estudo.

Esse longo parêntese, bastante cuidadoso tem o intuito de evidenciar, o caráter controverso que o conceito de reforma assume nos tempos atuais, particularmente, com a retórica de que, a partir da eleição de Lula, no limiar do século XXI há um rompimento com o neoliberalismo e implantação de uma fase reformista no Brasil, trazida pelo novo desenvolvimentismo.

Se a caracterização elaborada nos capítulos anteriores (capítulos 3 e 4) desse estudo, estiver correta: de que as reformulações “desenvolvimentistas” realizadas pelo Banco Mundial e a Nova Cepal trazem implícitas como elemento estrutural: a redução de direitos e o rebaixamento da proteção social; obviamente não se trata de conquistas para a classe trabalhadora, mas de reconfigurações nas políticas sociais que implicam, necessariamente em perda de direitos. Vale lembrar que, ao contrário do que se pensava, o projeto neoliberal não decretou a extinção da política social, mas reconfigurou substancialmente suas características.

Para prosseguir com a argumentação – concorda-se com Nogueira (1998) – de que não é razoavelmente correto afirmar “que a reforma possa se converter em bandeira do neoliberalismo” (NOGUEIRA, 1998, p. 17). Nas palavras do autor, “há de se tentar, no mínimo, reafirmar a consanguinidade entre reformismo e esquerda e demonstrar que a concepção de reforma que tem a esquerda é a única capaz de se pôr a perspectiva de totalidade dos homens, dos iguais e, particularmente, dos desiguais” (NOGUEIRA, 1998, p. 17).

Behring (2008) deixa esse argumento de Nogueira mais elucidativo ao considerar que a história do século XX ficou caracterizada como reforma e associou-se ao *Welfare State* – que devido à pressão dos trabalhadores, ampliou-se o papel do fundo público, desencadeou “medidas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e demandas dos trabalhadores” (BEHRING, 2008, p. 129). Entretanto, para a autora diante do que foi chamado de reforma – “uma tendência temporal e geopoliticamente situada de combinação entre acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade e redistribuição” (BEHRING, 2008, p. 129) – o que se vivencia em tempos neoliberais em nível mundial é uma tendência contrarreformista do Estado, caracterização – com qual se concorda – “como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva”, que não foi revertida pelo “novo” desenvolvimentismo.

As transformações no capitalismo, ainda em curso, tem exigido intervenções estatais de natureza “regressiva e destrutiva” para a classe trabalhadora, que na verdade não podem ser implantadas automaticamente, pois perpassam, necessariamente, por mediações e requisições do Estado burguês, diante de resistências dos trabalhadores, ainda que limitadas no contexto atual. O projeto neoliberal não mudou de rota, apenas demandou do Estado maiores intervenções para melhor adaptar-se às novas transformações do capitalismo, que necessariamente perpassa pela realização de contrarreformas, que têm por base: a destruição de direitos sociais públicos atinentes ao “mundo do trabalho”, cada vez mais submetidos à lógica da privatização, como por exemplo, a previdência privada; e restringir à proteção social do Estado aos mais pobres, ou na linguagem do Banco “aqueles que não conseguem se sustentar sozinhos” (BANCO MUNDIAL, 1997), aspectos que também vem sendo reforçados pelas recomendações do novo desenvolvimentismo da Cepal.

Como abordado no capítulo 3, essas intervenções foram designadas pelos próprios intelectuais do Banco como “reformas” de segunda geração. Nessa reconfiguração, a política de assistência social vem se expandindo, ao mesmo tempo, em que se promove a “derruição dos direitos vinculados ao trabalho” (BOSCHETTI, 2016, p. 15). Como direção estratégica do projeto neoliberal, as políticas sociais são orientadas por “ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise”, sujeitas à privatização, à focalização e à descentralização, esta última, como mera transferência de responsabilidades para as instituições sem fins lucrativos, com a expansão das parceiras público-privadas, abrindo maiores possibilidades de acumulação para o capital.

A caracterização trazida por Behring (2008, p. 248) é certa e válida para os tempos atuais, no que tange a considerar que na lógica do capitalismo contemporâneo, a tendência é um tensionamento cada vez maior sobre os padrões universalistas e redistributivistas clássicos de proteção social, reconfigurando a seguridade social pública no Brasil, devido: 1) as estratégias de extração de superlucros, mediante flexibilização das relações de trabalho, que se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários; 2) pela supercapitalização – com a privatização explícita e induzida dos setores de utilidade pública, onde se incluem saúde, educação e previdência.

Ao que parece, o governo Lula não reverteu essa lógica. Como observa Paulani (2008, 97) os oito anos de FHC produziram uma série de benefícios legais aos credores do Estado e ao capital em geral e diante desse “espírito de guarnecer o país dos dispositivos institucionais necessários para a sua inserção na mundialização financeira, promoveu-se uma mudança substantiva no sistema previdenciário”, o que implicou em um retrocesso em relação ao que antes fora previsto na Constituição de 1988. Anteriormente, o sistema previdenciário brasileiro era regido pelo regime de repartição simples, que se encontrava sob o monopólio do Estado. Ancorado no argumento falacioso do *déficit* previdenciário, o governo de FHC instituiu uma série de alterações que convergiram para o aumento da importância da previdência privada para complementar a aposentadoria. “começava a ser construído o mercado privado de previdência, já há alguns anos reivindicado pelo sistema financeiro” (PAULANI, 2008, p. 98).

Entretanto, essa alteração feita por FHC “foi parcial, restrita aos trabalhadores privados”, em função da tenaz oposição feita à época pelo PT à sua extensão para os trabalhadores públicos. O que “impediu que a reforma do sistema previdenciário brasileiro fosse feita de uma tacada só” (PAULANI, 2008, p. 99). Ironicamente coube a Lula “completá-la, estendendo as alterações idealizadas por FHC aos trabalhadores do setor público” (PAULANI, 2008, p. 99).

Essa medida agradou ao setor rentista, pois propiciou o aumento de perspectivas abertas para acumulação devido à entrada de um contingente da população assalariada, com renda média e razoavelmente elevada e sem enfrentar as ameaças do desemprego – fração “há muito tempo cobiçada pelo sistema financeiro nacional e internacional” (PAULANI, 2008, p. 99). Mas, ainda segundo a autora faltava “alguns detalhes” para que o país – seguindo o mesmo espírito de FHC – estivesse pronto para integrar o circuito da valorização financeira. Então vieram nos auspícios da gestão de Lula, a nova Lei de Falências, a independência do Banco Central e o aumento da Desvinculação de Recursos da União (DRU) “que foi prorrogada para além de 2007, bem como a extensão desse expediente aos estados e municípios”.

A Lei de falências, como já citada anteriormente nesse estudo, é bastante enfatizada por Paulani (2008) pelo fato de se constituir em uma verdadeira ofensiva contra a classe trabalhadora, uma vez que privilegia o pagamento das dívidas financeiras em detrimento do pagamento das dívidas trabalhistas. Antes da aprovação da

referida lei, as dívidas trabalhistas encontravam-se em primeiro lugar na fila de recebimento no caso de falência, continuam em primeiro lugar, mas com a inserção de um cínico expediente: seu limite é restringido no valor de R\$ 39 mil, o que exceder esse limite vai para o último lugar, enquanto que “as dívidas financeiras de bens móveis e imóveis, que antes ocupavam o terceiro lugar, passaram a ocupar o segundo lugar, à frente das dívidas tributárias”. Como lembra Paulani (2008, p. 99) tais expedientes já estavam contidos na carta de intenções do FMI que foi assinada por Palocci e Meirelles.

Essas concessões feitas ao setor rentista aliada, por um lado, à manutenção da independência do Banco Central, que sempre garantirá que a política monetária seja conduzida na direção de honrar os pagamentos dos juros e amortizações da dívida e, de outro, com o auxílio da DRU que funciona como um instrumento bem “afiado para dar cabo dos estorvos promovidos pela Constituição de 1988”, não faltou mais nada para o país aspirar um suposto “lugar de destaque” no circuito financeiro internacional (PAULANI, 2009, p. 100).

Além disso, o estudo de Salvador (2010a, p. 195) mostra o legado perverso na regressividade do sistema tributário brasileiro no governo de FHC. O financiamento tributário no Brasil é de caráter regressivo, ou seja, feito por tributos indiretos que incidem sobre o consumo, sendo que a tributação direta fica limitada à tributação sobre os salários e não sobre o lucro das empresas. Essa situação piorou de 1995 para os dias atuais, devido às alterações realizadas na legislação tributária infraconstitucional, que modificaram a reforma tributária realizada na Constituição Federal de 1988 (SALVADOR, 2010b, p. 617).

As mudanças na legislação infraconstitucional no governo FHC foram caracterizadas como uma contrarreforma tributária, que levou o enfraquecimento de princípios básicos escritos na Constituição. O governo Lula, além de não alterar esses dispositivos deu continuidade e aprofundou a regressividade tributária. Segundo Salvador (2010b), enquanto que o primeiro destruiu o artigo 150 da Constituição Federal isentando os sócios capitalistas de imposto de renda dos lucros e dividendos recebidos desde 1996, o segundo editou a Medida Provisória (MP) n. 281 (15/2/2006), reduzindo a zero as alíquotas de IR e da (extinta) CPMF para investidores estrangeiros no Brasil. E também sancionou a Lei n. 11.033, de 21/12/2004 favorecendo os aplicadores do mercado financeiro e da Bolsa de Valores, o que implicou no fortalecimento da entrada do capital financeiro e especulativo no país.

Os impactos para a política social são profundamente nefastos. Pois, além do aumento do desemprego que se revelou estrutural em função da abertura comercial, que não foram retomados nos tempos atuais, conforme se abordará adiante, essas medidas tiveram impactos regressivos no orçamento destinado às políticas sociais, seja através da renúncia fiscal (SALVADOR, 2010a) ou, como adverte Behring (2008, p. 162) através de seu desvio explícito, com a transferência de 20% do orçamento da Seguridade Social para o antigo Fundo Social de Emergência, que se transformou Fundo de Estabilização Fiscal e hoje se chama Desvinculação de Receitas da União (DRU), criado na gestão de FHC. Esse mecanismo opera em favor da política macroeconômica para a realização de *superávits* primários, para o pagamento de rentistas, sangrando constantemente os recursos da seguridade social.

Se em âmbito macroeconômico os governos Lula não operaram nenhuma alteração nos mecanismos que propiciam a extração de superlucros e no campo da seguridade social deu seguimento às medidas contrarreformistas, quais são os elementos para atribuir a restauração reformista desse projeto? Longe de fazer quaisquer concessões ao discurso reformista, a leitura gramsciana de Mota (2012) evidencia que Lula da Silva realizou as contrarreformas na previdência e na educação e aumentou as taxas de juros, ao passo que, também expandiu “a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário mínimo” e “através da mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado”, esse governo realmente “atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao mesmo tempo em que assegurou as exigências das classes dominantes” (MOTA, 2012, p. 35), particularmente os interesses do setor rentista.

Entretanto, segundo a autora “o atendimento de parte das reivindicações e necessidades das classes subalternas se fez afastando-se dos referenciais classistas de socialização da riqueza socialmente produzida”, o que evidencia é que “às respostas à luta social e histórica contra a miséria e a desigualdade social” se convergiram com “estratégias que negam o antagonismo das classes, obtendo, assim, o consentimento ativo e passivo de grande parte dos ‘trabalhadores’ e do ‘lumpem’” (MOTA, 2012, p. 37). Segundo Mota (2012, p. 36):

Se do ponto de vista prático estas medidas minimizam e reduzem as condições de pobreza e viabilizam o acesso mercantil a bens e serviços, por outro lado, elas explicitam no plano prático, político e teórico, que não há qualquer indício de redução das desigualdades, se

a sua definição sob a ótica das disparidades das rendas do trabalho e dos lucros, juros, renda da terra, aluguéis e outros rendimentos do capital. Novamente, o custo de R\$ 13,1 bilhões, relativos ao pagamento do programa Bolsa Família deve ser comparado aos R\$ 380 bilhões destinados ao pagamento dos juros dos títulos públicos no último ano.

Em outro artigo Mota (2008) aborda o significado político da expansão da assistência social, devido à sua centralidade na seguridade social nos últimos anos. Ao contrário da proposta veiculada na Constituição de 1988, as políticas que integram a seguridade social “não formaram um amplo e articulado mecanismo de proteção social”, mas “conformaram uma perversa unidade contraditória”: de um lado, a privatização e a mercantilização da saúde e da previdência; de outro, a ampliação da política de assistência social, enquanto principal mecanismo de proteção social dos trabalhadores. Nesse sentido, está em curso segundo a autora uma “nova engenharia” da Seguridade Social que se afirma na expansão da assistência social via programas de transferência de renda e nas condicionalidades restritivas postas para acessar a previdência e a saúde que – como vimos no capítulo 3 – trata-se da “razão instrumental” construída pelo Banco Mundial, como forma de não onerar os cofres públicos, garantir o equilíbrio financeiro e combater “eficientemente” o crescimento da pobreza.

Nesse contexto, a centralidade da assistência social<sup>60</sup> com base na expansão dos programas de transferência de renda foi um dos expedientes que permitiu ao grande capital se utilizar do social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação. Boschetti (2016, p. 18) identifica que a centralidade da assistência social na proteção social capitalista na atualidade mostra que “em contexto de crises do capital, a assistência social é capturada pelas mais insidiosas estratégias conservadoras, que a superdimensionam como campo de proteção social”, ao consolidar “a focalização do Estado na franja mais pauperizada e expropriada da classe trabalhadora”, além disso,

---

<sup>60</sup>Reconhece-se que há um amplo debate e uma significativa produção teórica sobre a política de assistência social, particularmente nos períodos do governo Lula, que não foi abordada por esse estudo. Entretanto, optou-se por não trazer essa ampla discussão nesse momento da tese, o que implicaria um tópico específico. Trouxemos aqui as reflexões de Mota (2008) sobre a centralidade da assistência social na seguridade social brasileira para mostrar a convergência dessa reconfiguração das políticas de seguridade social com as recomendações dos organismos internacionais e incorporadas pelo novo desenvolvimentismo. Mas, também se reconhece que é um debate minucioso, pois implica em considerar a histórica relação entre assistência social e trabalho no capitalismo, trazida por Boschetti (2003; 2006; 2016). Também compartilho que a assistência social é uma forma legítima de enfrentamento das desigualdades sociais, porém não pode ser confundida com a redução e superação da desigualdade (MOTA, 2012, p. 40) ou se tornar a proteção social em si, bem como, “promover a inserção no trabalho” (BOSCHETTI, 2016, p. 20).

essa expansão também tem a funcionalidade de rebaixar “a dimensão e o significado dos direitos e serviços públicos e favorece a transferência do fundo público ao capital” (BOSCHETTI, 2016, p. 19).

Ao também apreender o movimento de expansão da assistência social Mota (2008, p. 137) mostra que a burguesia se arma desses instrumentos para esgarçar a histórica relação entre trabalho e proteção social, ao ampliar as ações compensatórias, antes restritas àqueles impossibilitados de prover seu sustento; ao mesmo tempo em que impõe duras condicionalidades para acessar os benefícios sociais e materiais derivados diretamente do mercado de trabalho como “afastamentos por doença e invalidez, acidentes e desemprego temporário, perda de poder aquisitivo em função de velhice, morte, invalidez e tempo de contribuição/idade” (MOTA, 2008, p. 137).

Com base nesses expedientes – largamente recomendados pelo Banco Mundial e nova Cepal – é que Lula se transformou no protagonista do novo desenvolvimentismo – projeto que traz em seu bojo o equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social. À primeira vista, a retórica do projeto é positiva e traz como pressupostos o crescimento econômico, a expansão da assistência social via programas de transferência de renda, ampliação do emprego e intervenções estatais, que dão a falsa ideia de rompimento com o neoliberalismo. A ideologia novo-desenvolvimentista veicula duas ideias centrais; a primeira é que o crescimento econômico será capaz de enfrentar o neoliberalismo e; a segunda é a de que o crescimento econômico levará inevitavelmente à equidade social, sendo esta última uma reedição da falsa e velha promessa liberal.

Essas duas ideias centrais são constantemente disseminadas e ampliam um leque de confusões, ainda hoje presentes, sobre as configurações econômicas, sociais e políticas da sociedade brasileira, se resguardada suas particularidades históricas, pode-se dizer que possui estreita afinidade com os processos estudados por Fernandes n’*A Revolução Burguesa* (1976). O que se pode extrair das análises de Fernandes (1976) é que o grande problema teórico consiste em explicar como as crises se resolvem sem maiores alterações ou comoções profundas dentro da ordem social brasileira.

Na época de expansão do capital monopolista, o problema prático com que a burguesia brasileira se encontrava provinha mais “da necessidade de realizar um movimento econômico que a colocasse em condição de acompanhar os dinamismos

econômicos e ritmos históricos que as nações capitalistas hegemônicas transferiam para a sociedade brasileira” (FERNANDES, 1976, p. 263), do que propriamente o seu enfrentamento com as forças antagônicas organizadas.

Fernandes (1976) captou bem esses processos, ao deixar evidente que a partir do momento em que os dinamismos econômicos e sua incorporação alcançassem maiores proporções – “deslocariam a burguesia brasileira, deixando-a em uma posição insustentável, com riscos econômicos e políticos se a dominação burguesa não fosse reajustada, estrutural e funcionalmente, às exigências econômicas das situações emergentes” (FERNANDES, 1976, p. 264). Nas análises de Fernandes foi exatamente isso que sucedeu: “primeiro, com o término da Segunda Guerra Mundial até fins da década de 1950; e após, de modo muito rápido, bem no começo e durante a década de 1960”. Segundo Fernandes as crises aparecem como uma “crise de adaptação da dominação burguesa às condições econômicas criadas, senão exclusivamente, pelo menos fortemente, pelo desenvolvimento induzido de fora” (FERNANDES, 1976, p. 264). O autor aponta linhas fundamentais, que são identificáveis, para a superação das crises:

1º) A capacidade da iniciativa privada interna de captar as irradiações econômicas das grandes corporações, das nações capitalistas hegemônicas e do mercado capitalista mundial; 2º) a capacidade de mobilização social e política da burguesia como classe possuidora e privilegiada; 3º) a possibilidade de converter o Estado em eixo político da recomposição do poder econômico, social e político da burguesia, estabelecendo-se uma conexão direta entre dominação de classe, concentração do poder político de classe e livre utilização, pela burguesia, do poder político estatal daí resultante (FERNANDES, 1976, p. 264).

Para ficar no primeiro aspecto, Fernandes (1976) alerta que existem muitas confusões a respeito das orientações econômicas, sociais e políticas do imperialismo na periferia, pois para preservar o *status quo*, bem como, garantir a expansão do capitalismo é evidente que “não interessa às grandes corporações e nações capitalistas hegemônicas desgastar a base econômica e social da dominação burguesa e suscitar crises irreversíveis na periferia”. Torna-se imperativo às grandes corporações e nações capitalistas hegemônicas favorecer a estabilidade e eficácia do poder burguês nas economias periféricas, como forma de propiciar e ampliar a extração dos “recursos naturais e humanos ou participar esmagadoramente da expropriação de seu excedente econômico” (FERNANDES, 1976, 264-65).

Nessa direção, a tendência apontada por Fernandes é de que quando a iniciativa privada interna aprova os rumos das transformações capitalistas, a presença externa tende a aumentar explosivamente, pois lembra Fernandes (1976, p. 265) “entre tudo que aconteceu ou está acontecendo, é a relação entre a captação das irradiações econômicas das economias capitalistas centrais e a formação de uma nova base econômica para a dominação burguesa”.

Com relação ao aspecto político, para Fernandes (1976, p. 265) a burguesia brasileira jamais conseguiria dar um salto significativo sob impulsão externa se não se mobilizasse enquanto classe. Essa mobilização não se deu contra o “perigo estrangeiro”, “o imperialismo econômico” ou o “controle norte-americano”. Com relação ao terceiro aspecto, se refere à importância estratégica do Estado, tanto para promover o desenvolvimento na periferia, quanto para efetivar a dominação burguesa, no sentido de preservar e ampliar os privilégios econômicos, através de uma “política econômica posta calculadamente a serviço do alargamento material de seu poder” (FERNANDES, 1976, p. 266), cálculos que mantém intocado os seus interesses. Nesse sentido, Fernandes alerta que a natureza de todas essas conexões entre o Estado e o poder burguês, nem sempre são evidentes.

A maior debilidade dos argumentos do novo desenvolvimentismo está nas categorias utilizadas, que necessitariam discernir o momento histórico e a originalidade que implica as “transformações estruturais” realizadas por esse fantasioso “novo” modelo de desenvolvimento. Na verdade o recurso discursivo do novo desenvolvimentismo repousa sobre o artificioso esquema de esconder as contradições fundantes desse projeto, realçando a superfície para confundi-la com sua essência, que impedem dar um rumo certo à luta de classes.

Na decisão política interna mantém a articulação econômica com os padrões desiguais do desenvolvimento capitalista comandado pelas economias centrais, que em termos estruturais e históricos ampliam a dependência do país. O pífio crescimento econômico e o aumento da empregabilidade não rompem com a posição ocupada pelo país, enquanto plataforma para valorização do capital internacional, ao tempo que for conveniente aos países centrais, senão as acentua. Conforme observou Paulani (2008) o Brasil, particularmente após o governo Lula se converteu de forma mais enfática num entreposto importante para o capital especulativo e valorização financeira internacional e, portanto, a autora ousa propor a troca do termo “dependência” pelo termo “servidão

financeira”, fazendo alusão ao sentido dado por Prado Jr. à industrialização brasileira, que desde os seus primórdios, sempre operou para atender interesses estranhos ao país.

Como alerta Schwarz (2013), nos tempos atuais requisita-se a lucidez dos intelectuais, no sentido de se empenharem em aprofundar a consciência da atualidade, que requer a postura política da não indiferença diante “do capital que se financia com o dinheiro dos trabalhadores, que os operadores do financiamento sejam sindicalistas, que os banqueiros sejam intelectuais, que a causa cristalizadora da nova fragmentação seja um progresso feito alhures” (SCHWARZ, 2013, p. 17).

### **5.5-A lógica perversa da empregabilidade no “novo” desenvolvimentismo brasileiro: recomposição do capital via geração de novos e precários empregos.**

Nos últimos trinta anos, a ofensiva burguesa respondeu à crise do capital com medidas que promoveram uma forte redução e extinção dos direitos trabalhistas em todo o mundo. A partir de então há um aprofundamento do aumento do desemprego estrutural e de longa duração, de introdução de mecanismos de flexibilização, através de contratos temporários e terceirizados, que constituem a expressão da geração de empregos com redução de direitos. Nesse contexto, ocorre a disseminação ideológica, particularmente entre a classe trabalhadora, de que é preciso aceitar qualquer emprego, mesmo que ainda signifique a redução ou perda de direitos. Nos países periféricos essas medidas se tornam mais perversas diante da condição histórica e estrutural do capitalismo dependente, em que a modernização não elimina as relações arcaicas de trabalho, mas se retroalimenta delas, sendo a superexploração um elemento dinamizador e irradiador das transformações econômicas na periferia.

O estudo de Alves (2014) mostra que nos últimos 20 anos, diante da ofensiva neoliberal e da reestruturação produtiva, o Brasil adensou os processos de flexibilização do trabalho e, a partir dos anos 2000 período coroado como novo desenvolvimentismo, esses governos teriam promovido um “choque de capitalismo” (ALVES, 2014) no sentido de acentuar essa lógica nos planos da produção e reprodução do capital, à medida que expandiram diversificadas e heterogêneas formas de contratação salarial,

com contratos por prazo determinado e parcial, como também, em modalidades disfarçadas de emprego, tais como contratação de Pessoa Jurídica (PJ), cooperativas de contratação de trabalho, trabalho-estágio, autônomos, trabalho em domicílio, teletrabalho e a terceirização (ALVES, 2014, p. 90). Diante da amplitude da “diversificação” das contratações, dos tipos de empregos gerados e de seu lastro na administração pública e privada tornou-se ainda mais complicado apreender a magnitude da precarização trazida por essas novas formas de relações de trabalho.

O aumento da empregabilidade sob a roupagem do novo desenvolvimentismo foi extremamente comemorada. Sobre a empregabilidade e a redução da pobreza nesse período, produziu-se quantidades razoáveis de dados e de debates, para corroborar com a ideia que o Brasil teria passado por um período de diminuição considerável das desigualdades sociais, a partir das rendas geradas pelos novos postos de emprego e por políticas sociais assistenciais e focalizadas no combate à pobreza. Grande parte da literatura atribui aos empregos gerados, o motivo da existência de um novo desenvolvimentismo. Os argumentos que tem subsidiado essas teses se devem à melhoria da empregabilidade, os quais estão relacionados à geração de novos postos de trabalho, devido à reativação do setor produtivo, sobretudo, a partir de 2004.

A interpretação desses dados omite o que é fundamental: qual a “característica” desses novos postos de emprego criados? E, ainda, para complementar, pergunta-se: essas mudanças seriam reedições de sempre, em que as alterações no “mundo do trabalho” e o rebaixamento da proteção social são naturalizados? O crescimento desses empregos não seria a expressão do dinamismo integrador do capitalismo à nova condição de precariedade, forma pela qual o capital historicamente tenta recompor suas taxas de lucro?

### **5.5.1 Mais empregos, *porém* mais flexíveis, instáveis e precários.**

Em geral, as interpretações que defendem que há no Brasil a ruptura com o neoliberalismo e a vigência de um novo desenvolvimentismo procuram dar maior ênfase aos índices de empregos gerados, sem fixar-se na análise sobre a sua qualidade, já que se constata que grande parte desses novos empregos é de baixa qualificação e remuneração, ainda são contratos via terceirização no setor de serviços, com

características de alta rotatividade, portanto, empregos transitórios. Ainda que sejam vinculados aos empregos formais, suas características no que tange à forma de contratação, tempo de trabalho e etc... tendem a ser mais precárias.

A partir de 2004, a economia voltou a crescer em ritmo mais intenso, alcançando ‘a taxa de 5,7% e impulsionando também o PIB *per capita*, que aumentou 4,3% naquele ano (DIEESE, 2012, p. 10) e o país vivenciou um processo de redução do desemprego, de aumento de salário mínimo, embora com lenta recuperação do salário médio, o que trouxe uma sensação de alívio para a classe trabalhadora (ARCARY, 2014). Também se reconhece que aumentou a capacidade de consumo da classe trabalhadora, o que é um dado positivo. Assim, a elevação de índices de emprego apresentada pelos defensores do novo desenvolvimentismo, à primeira vista parece ser um dado favorável já que numericamente há mais pessoas inseridas no mercado de trabalho. Mas, como essas pessoas estão inseridas?

Os argumentos em prol do novo desenvolvimentismo se fixam em torno dos índices de empregabilidade. Na análise de Pochmann (2012) foi a partir de 2000 que começou a ocorrer uma recuperação econômica em relação às rendas do trabalho, que foi influenciada pelo impacto da estrutura produtiva provocada pelo retorno do crescimento econômico, após quase duas décadas de regressão neoliberal (POCHMANN, 2012, p.10). Segundo Pochmann (2012, p. 31):

Já desde os anos 2000 o Brasil aponta para a constituição de um novo modelo de desenvolvimento, que procura combinar de maneira favorável os avanços econômicos com os progressos sociais. Após mais de duas décadas de prevalência da semiestagnação econômica com regressos sociais, verifica-se que a expansão das ocupações na base da pirâmide social, por intermédio da concentração do saldo líquido dos empregos para trabalhadores de salário base, tem sido acompanhada tanto pelo retorno da acelerada mobilidade social como pelo crescimento do consumo de bens e serviços associados à economia popular.

Nos dados trazidos por Pochmann para o Brasil com base no IBGE observou-se que por durante os quinze anos que se seguiram ao estabelecimento do Plano Real (1994) podem ser identificadas duas tendências opostas, no que tange ao comportamento das rendas do trabalho e da propriedade no Brasil: “entre 1995 e 2004, a renda do trabalho perdeu 9% de seu peso relativo na renda nacional, ao passo que a renda da propriedade cresceu 12,3%” (POCHMANN, 2012, p. 9). Segundo o autor, essa

situação se reverteu a partir de 2004, pois até 2010 acumularam-se seis anos de crescimento econômico da participação do emprego na renda nacional, enquanto que o peso relativo da propriedade tem decaído sucessivamente. Assim, entre 2004 e 2010, o peso dos salários subiu *parcos* 10,3% e o da renda da propriedade decresceu a *pífios* 12,8%.

Nesse sentido, o discurso para a existência de um novo desenvolvimentismo esteve assentado basicamente no argumento de que, a elevação dos postos de emprego impulsionou o crescimento, empregando uma massa de desempregados “excluídos” do ciclo econômico. No livro *Trabalho no Brasil pós-neoliberal*, Pochmann (2011) apontava que a melhoria dos índices estatísticos de emprego durante o governo Lula foi o principal elemento, que permitiu afirmar a retração do neoliberalismo e a vigência de um projeto *nacional-desenvolvimentista*, que foi capaz de “interromper o movimento de maior desregulamentação e precarização das condições de trabalho” (POCHMANN, 2011, p. 97). Assim, o crescimento econômico que se deu em função do avanço do “Estado de Bem-Estar Social no Brasil ainda não tem sido adequada e plenamente percebido”, pois para Pochmann (2011, p. 128):

[...] A relevância do novo papel da economia social no país pode ser percebida pelos resultados de queda da desigualdade da renda do trabalho e nas taxas de pobreza absoluta e relativa. De tal maneira que, em 2006, o Brasil pôde romper com uma das marcas do subdesenvolvimento: a superação da pobreza extrema. Disso deriva o fato de o rendimento atual das famílias depender, em média, de quase 1/5 das transferências monetárias derivadas das políticas previdenciárias e assistenciais da seguridade social brasileira. Antes da Constituição Federal de 1988, as famílias não chegavam a deter em média 10% dos seus rendimentos das transferências monetárias.

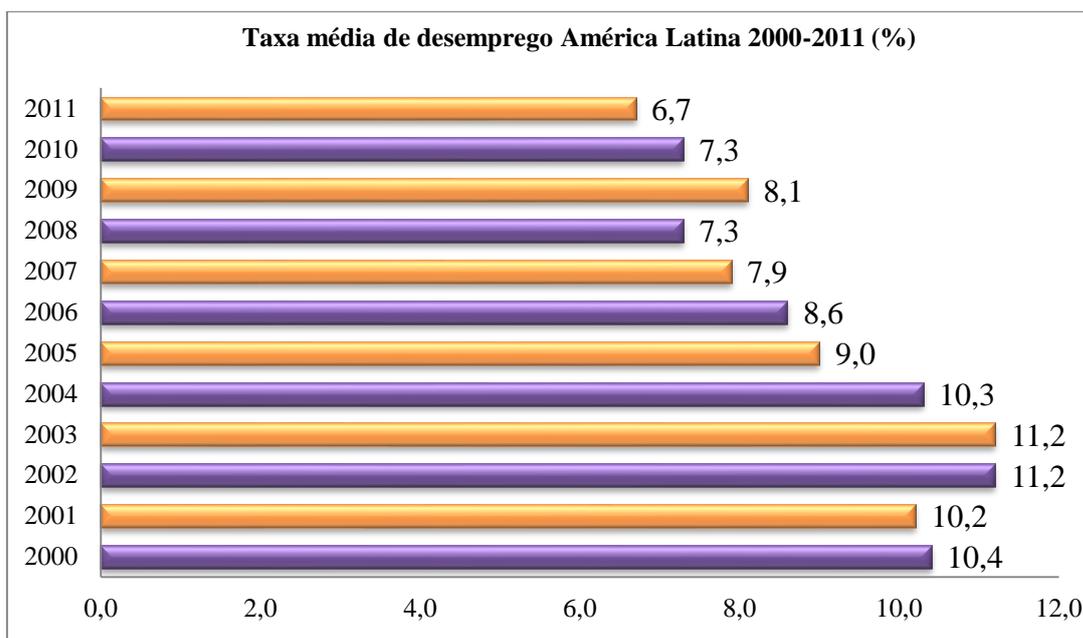
Segundo Pochmann (2011) a melhoria nos indicadores sociais está associada a forte ênfase nas políticas sociais, em função de uma série de medidas, tais como: “ampliação da cobertura e dos valores pagos aos aposentados e pensionistas, incorporação de mais de 12 milhões de famílias no programa Bolsa-Família” e, por fim, em função da “inclusão bancária e creditícia de milhões de brasileiros, o endividamento público caiu de mais de 55% do PIB, em 2002, para cerca de 40% do PIB, em 2010” (POCHMANN, 2011, p. 139-40). Assim, houve expansão do consumo via crédito bancário. Mercadante (2010) traz como eixo estruturante do novo desenvolvimentismo a redistribuição da riqueza, através da inclusão massiva de novos trabalhadores no

mercado de trabalho, que coube ao Estado a responsabilidade de capacitar essa “nova força de trabalho”:

A retomada dos investimentos públicos, a reconstrução do sistema de crédito interno, as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, os estímulos ao setor privado dirigidos à expansão dos investimentos, da produção e das exportações, e as políticas de renda e de inclusão social conseguiram, especialmente a partir de 2004, romper a inércia e irregularidade do crescimento e reverter a tendência à concentração de renda e à ampliação das desigualdades sociais. O país passou a viver, assim, um processo que combina crescimento econômico e distribuição de renda (MERCADANTE, 2010, p.156).

Entretanto, a intervenção estatal para geração de empregos via políticas públicas no governo Lula esteve centrada no sentido de propiciar uma oferta de mão de obra com qualificação, o que resulta no acirramento da concorrência. A concorrência é a essência do capitalismo, uma vez que empurra a força de trabalho para as ocupações cada vez mais precárias, em termos de contratação, acesso a direitos sociais e ganhos salariais. Assim, a ação do Estado neoliberal que estimula a impossibilidade de pleno emprego é o de habilitar a disputa, que não altera a estrutura macroeconômica. Propicia-se ao mercado um contingente de trabalhadores mais qualificados, porém mais pobres. É necessário ressaltar que as políticas de geração de empregos focadas na habilitação se tornaram, nos anos 1990, a principal alternativa neoliberal de enfrentamento ao desemprego.

É importante observar o posicionamento dos organismos internacionais sobre os índices de emprego nesse período. Os dados trazidos pela Cepal nesse período mostram que a melhoria nos índices de empregabilidade, a partir de 2000, não é somente uma realidade brasileira. Após uma longa fase de semiestagnação econômica que durou mais de duas décadas, os países latino-americanos vivenciaram uma retomada do crescimento econômico que foi acompanhada pela diminuição do desemprego, que estão vinculados ao aumento de novos postos de trabalho. Segundo os dados da Cepal, a partir dos anos 2000 registrou-se uma média de diminuição do desemprego entre os países da região: 10,4% em 2000, 10,2% em 2001, 11,2% em 2002 e 2003, 10,3 % em 2004, 9% 2005, 8,6% em 2006, 7,9% em 2007, 7,3% em 2008, 8,1% em 2009, 7,3% em 2010 e 6,7% em 2011. Assim, segundo a Cepal, embora com algumas variações entre os anos, a partir de 2000 há uma tendência de queda do desemprego no continente, conforme demonstrado no gráfico abaixo.



Fonte: Elaboração própria. Com base nos dados da Cepal.

Entre 2001 e 2011, apesar da crise nos Estados Unidos em 2008, bons ventos capitalistas sopraram rumo aos países latino-americanos. O Brasil teve uma expansão nas exportações, cujos valores apresentaram um crescimento de 240%. No comércio mundial houve uma demanda maior por produtos primários que experimentou em um período relativamente curto, uma melhora nos preços em relação aos preços dos produtos industriais, favorecendo a posição comercial não só do Brasil, mas de outros países agrário-exportadores, com grandes extensões de terras férteis e recursos naturais (FILGUEIRAS *et al*, 2010, p. 53). Para Filgueiras (et al, 2010) isso se deve também ao fato que a China se tornou o grande comprador mundial de bens primários, ao aderir as regras da OMC – Organização Mundial do Comércio – e com isso beneficiou todos os países que tinham capacidade produtiva e recursos naturais e, apesar do *déficit* histórico e crônico de suas balanças de pagamento, a melhora da conta de transações desses países foi generalizada.

Os índices de crescimento e empregabilidade formais foram extremamente comemorados e explicados por diversos fatores entre os organismos internacionais. Com análise semelhante ao do autor, o documento *Panorama Laboral América Latina y el Caribe-2010*, se referiu que no caso do Brasil, os índices positivos foram atribuídos

ao ciclo econômico pelo qual passava a economia brasileira, em função do aumento das exportações e nos preços das *commodities* no mercado mundial. Isso seria o resultado dos avanços comerciais estabelecidos entre os chamados BRICs – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – e não propriamente uma mudança estrutural no que diz respeito à sua economia interna.

Segundo a OIT (2010) a liberalização do comércio e a entrada de capitais externos no país permitiram a valorização constante da moeda. A OIT (2010) ainda explica que se a liberalização foi um fator negativo nos anos 1990, o mercado de trabalho brasileiro se beneficiou na criação de novos postos de emprego no setor de exportação, pois, as exportações cresceram 80% entre 2000-2008, o emprego formal, aumentou a uma taxa anual de 8,1% na indústria mineira, 5,2% na indústria manufatureira e 3,6% nos setores agrícola e pesqueiro. Outro destaque vai para o incentivo às pequenas e médias empresas, através da redução de impostos e incentivos às contratações (OIT, 2010, p.65).

A comemoração do desempenho positivo das economias latino-americanas também se constituiu em uma propaganda ideológica. Desde 2010, a Europa passava por uma intensa crise e aumento considerável nos índices de desemprego e, a partir de então, o Brasil passou a ser considerado exemplo de modelo econômico a ser seguido. Ainda, no *Panorama Laboral América Latina y el Caribe-2010*, a OIT estabelece uma comparação entre a América Latina, particularmente, o Brasil, com os países da Zona Euro. Segundo a OIT (2010) o cenário econômico mundial não se mostrava animador para os países da Zona Euro. Embora tenha registrado um crescimento econômico de 3,9% no segundo trimestre de 2010, ou seja, triplicou se relacionado ao primeiro trimestre do mesmo ano (1,3%), esse crescimento deve-se às economias da Alemanha (9,1%) e do Reino Unido (4,9%), os outros países da Zona Euro, principalmente Grécia e Irlanda, tiveram uma contração maior que a esperada. A difícil situação econômica que atravessava os países europeus foi associada a elevados níveis de *déficits* fiscais e da dívida pública com que inicialmente enfrentaram a crise, bem como, o enorme crescimento do gasto fiscal, com que trataram de minorar seus efeitos.

Em acordo com o FMI, o documento da OIT adverte ser necessário consolidar o ajuste fiscal nas economias desenvolvidas, em especial nos países europeus, ou seja, para alcançar resultados positivos em médio e longo prazo é necessário administrar *temprana y adecuadamente esa medicina amarga* (OIT, 2010, p. 20). No balanço

realizado, a OIT verifica que os países latino-americanos são um caso exemplar a ser seguido pelos europeus. Pois, assim, como a América Latina teve que consolidar seu balanço fiscal na década de 1980, situação semelhante acontece com os países europeus (OIT, 2010, p. 20-21) na atualidade. Em termos conjunturais, o que a OIT procurou mostrar foi que as medidas de ajuste irão ao longo prazo reativar a economia e fazer crescer a taxa de ocupação, para tanto, o crescimento econômico dos países latino-americanos estão aí para provar a eficácia das medidas de ajuste! Assim, o Brasil surge para o mundo com uma imagem extremamente positiva, de país que superou a pobreza, em que parte da população migrou para a classe média, tudo em razão das políticas do novo desenvolvimentismo.

O argumento que se pretende defender é de que a melhoria nos índices de emprego e a retomada do crescimento econômico não indicam em si a ruptura com o neoliberalismo, mas podem significar a intensificação da reestruturação produtiva e, portanto, superexploração do trabalho, já que se mantêm os fundamentos macroeconômicos do neoliberalismo. Pois contraditoriamente, a lógica do capital, ao mesmo tempo em que cria um contingente de trabalhadores supérfluos que lhe são extremamente funcionais ao rebaixar o valor dos salários, reduzir os postos de emprego e aumentar a taxa de lucros, necessita também, posteriormente, integrá-los, embora não em sua totalidade, à nova condição de precariedade. É nesse movimento contraditório que a argumentação se move.

Além disso, em geral, os percentuais de emprego e desemprego, como também, os conceitos de emprego formal e informal, utilizados para mensurar os dados estatísticos que veiculam uma suposta ruptura com o neoliberalismo, nem de longe são consensuais. É de longa época, a polêmica em torno dos conceitos utilizados para mensurar os tipos de empregos, porém a partir dos anos 1990 a polêmica ganhou maior ênfase em função das profundas mudanças ocorridas no “mundo do trabalho”, pois é a partir de então que as relações de emprego se complexificam, em função da introdução de uma série de mecanismos de flexibilização da relação trabalhista (contratos de prestação de serviços, contratos por tempo determinado etc.), pela flexibilização dos rendimentos, especialmente através de mecanismos de remuneração variável e pela redução dos rendimentos do trabalho em termos reais (DIEESE, 2012) que atinge a classe trabalhadora de forma global. Nesse contexto, as metamorfoses do trabalho

dificultaram a mensuração desse fenômeno com base nos indicadores tradicionalmente aplicados (TAVARES, 2004, p. 64).

Sobre esse assunto, o escritório da OIT no Brasil dedicou uma publicação intitulada “Economia informal: aspectos conceituais e teóricos” em que se admite a diversidade de significados em torno do que se entende por economia informal ou qualidade do emprego ao aferir os dados estatísticos, já que tanto na academia, como entre os formuladores das políticas sociais, tais conceitos costumam variar, de acordo com a visão de mundo, os compromissos e os interesses de quem os interpretam (OIT, 2010, p. 7). E os problemas não terminam por aí, os indicadores brasileiros sobre o emprego se divergem acentuadamente.

Enquanto a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentava uma taxa de desemprego de 5,5% no ano de 2012, sendo a menor taxa de desemprego no país desde 2002<sup>61</sup>, no mesmo ano o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE apontava uma taxa de desemprego de 10,5%.

Essa discrepância se deve aos parâmetros utilizados para definir e contabilizar o desemprego. O IBGE não contabiliza como desempregada, a pessoa que não está procurando emprego na semana da pesquisa, ou seja, faz parte dos inativos aquele/a trabalhador/a que desistiu de procurar emprego, pois para o IBGE a PEA (População Economicamente Ativa) é caracterizada somente pelas pessoas que estão trabalhando e que estão desempregadas e procurando emprego. Na visão do IBGE<sup>62</sup> é considerado emprego a atividade remunerada ou não, realizada tanto no mercado de trabalho quanto na unidade familiar. Além disso, se na semana da pesquisa, as pessoas exerceram algum tipo de trabalho remunerado ou não, por pelo menos uma (1) hora completa na semana, é estatisticamente contabilizada como população ocupada. Com essa base de referência tão estreita é o que permitiu mensurar a taxa de 5,5% de desemprego para o ano de 2012.

Já o DIEESE órgão vinculado ao movimento sindical inclui na PEA as pessoas que não estão procurando emprego, porque entende que os que não estão procurando emprego cansaram de procurar – *desemprego oculto por desalento* – além disso, leva-se

---

<sup>61</sup> Para mais informações ver em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/01/pais-fecha-2012-com-menor-taxa-de-desemprego>. Acessado em janeiro de 2016.

<sup>62</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/srmv23pme.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/srmv23pme.pdf)

em consideração o *desemprego oculto pelo trabalho precário* que está relacionado às pessoas que realizam trabalhos precários não remunerados ou, ainda, remunerados ocasionalmente, como também o auto-emprego, os que tenham mudado de emprego nos 30 dias anteriores ao da entrevista, ou que não tendo procurado emprego nesse período, o fizeram sem êxito até 12 meses atrás<sup>63</sup>. Com esses critérios mais abrangentes, permite ao DIEESE traçar um quadro mais amplo das estatísticas de desemprego, como também das características das novas ocupações geradas.

Como forma de problematizar o debate, os próprios dados trazidos por Pochmann (2012, p. 18) mostram que na evolução das ocupações, teve maior participação no setor de serviços que foi o principal empregador a partir dos anos 2000 e, embora em menor escala, também teve importância, as ocupações na construção civil e nas indústrias extrativas, bem como, as de escriturários. A única referência que Pochmann (2012) faz em torno dos tipos de empregos gerados quanto à qualidade, contratação e etc. se resume ao reconhecimento de que o perfil do emprego gerado nos últimos anos apresentam características distintas daquele que predominou durante o ciclo de industrialização nacional (1930-1980).

Alves (2010) e Braga (2013) nos oferecem uma perspectiva crítica desses indicadores, ao pontuarem que o novo desenvolvimentismo não só, não rompe com o neoliberalismo, como também aprofunda a exploração da força de trabalho no Brasil. Na observação de Alves (2010) na década do novo desenvolvimentismo<sup>64</sup> houve um incremento da flexibilização trabalhista e da precarização das relações de trabalho em relação à década neoliberal (1990). Se por um lado, na década de 1990, as políticas neoliberais promoveram a reestruturação produtiva que provocou um crescimento abrupto do desemprego aberto nas metrópoles brasileiras; por outro, a partir de 2000 ocorreu o processo de *reorganização do capitalismo na base da acumulação flexível* que, “apesar da queda do desemprego aberto, a partir de 2003, ampliou-se a mancha de precariedade” (ALVES, 2012, p. 91).

O movimento de reestruturação do capital em sua constante busca por superlucros promove a expulsão dos trabalhadores dos processos produtivos e os reativam em outros setores, só que não com a mesma intensidade e naqueles postos de trabalho perdidos. Portanto, essa inserção tende a ser mais precarizada, o que significa,

---

<sup>63</sup> Disponível em: <http://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaPed.html>

<sup>64</sup> É importante salientar que Alves (2012) assume a ideia de existência de um novo desenvolvimentismo.

sobretudo, que é por meio desses processos que o capital se recompõe, repondo sua taxa média de lucro. Dessa forma, o novo desenvolvimentismo consolida esse processo de reorganização do capitalismo flexível brasileiro com a criação e expansão de mais empregos flexíveis na base da pirâmide social, requisitados para atender a lógica do capitalismo atual e é aí que se concentra a *lógica perversa* desse modelo, embora, se tente mostrar por tantas vezes o contrário. Não é a toa que esses processos também acabam por aparecer em alguns dados estatísticos, como a alta rotatividade de mão de obra, sobretudo, na primeira década desse século. Segundo o DIEESE (2012), a rotatividade do emprego apresentou taxas que variaram entre 43,6% em 2004 e 52,5% em 2008, chegando em 2010 – já no início da segunda década – a 53,8%.

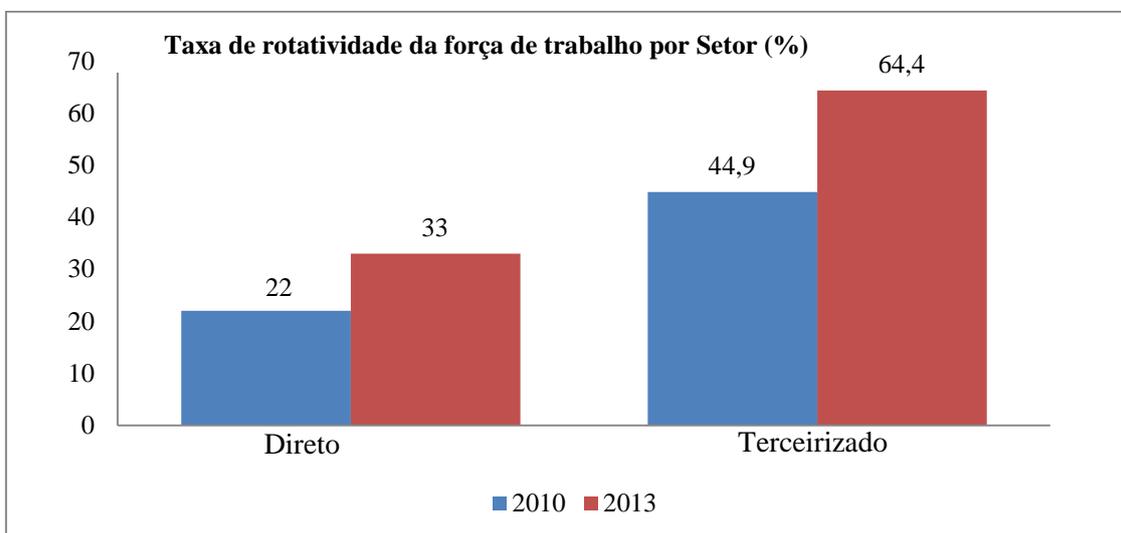
Druck (2001, p. 225-6) tratou desse processo dando o nome de *(des)fordização* da fábrica, que foi reforçado pela crise do padrão fordista periférico de acumulação brasileiro, que implicou na intensificação da flexibilização do mercado de trabalho, na terceirização e no acesso ao emprego por conta própria. Os trabalhadores que perderam o estatuto de trabalhadores fordistas ou *estáveis*, à medida que vão sendo demitidos tomam em geral dois caminhos: o primeiro é a contratação por empresas terceirizadas, muitas vezes realizando a mesma tarefa que exerciam na antiga forma de contratação pela empresa; o segundo “é sobreviver através de “negócio” próprio, tornando-se microempresários, prestadores de serviços, constituindo um amplo segmento de *trabalhadores por conta própria*, que ficam à mercê da lógica do mercado” (DRUCK, 2001, p. 225).

Um estudo elaborado pela CUT em parceria com o DIEESE<sup>65</sup> enfocando a flexibilização do trabalho traz alguns dados interessantes sobre o crescimento do emprego na última década, embora o enfoque trazido seja os anos de 2010 e 2013 (final dos governos Lula e início do governo Dilma Rousseff). Em função da escassez de estudos mais aprofundados sobre as características dos novos postos de emprego decidiu-se utilizá-los para endossar as reflexões trazidas acima. O gráfico abaixo revela que entre os anos de 2010 e 2013 houve um aumento considerável na taxa de rotatividade da força de trabalho, tanto no setor direto quanto no setor terceirizado, porém essa taxa de rotatividade é maior no setor terceirizado, em função da facilidade para admitir e dispensar mão de obra. Se em 2010, a taxa de rotatividade da força de

---

<sup>65</sup> *Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha*. Dossiê acerca do impacto da Terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2011. Disponível em: <http://2013.cut.org.br/sistema/ck/files/terceirizacao.PDF>.

trabalho no setor direto foi de 22%, em 2013 já atingia 33%. No setor terceirizado a taxa de rotatividade é bem mais elevada: no ano 2010 essa taxa era de 44,9%, quase 50% da mão de obra contratada, em 2013 ela atinge mais da metade, chegando a 64,4%.



Fonte: Fonte: Rais (2012) e CAGED (2013). Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014. Nota: setores agregados segundo Class/CNAE. Não estão contidos os setores da agricultura. Rais, 2010. Elaboração DIEESE/CUT Nacional, 2011. Elaboração própria.

Os dados sobre a alta rotatividade da força de trabalho, tanto no setor direto (tradicionalmente do emprego formal) quanto no setor que emprega força de trabalho terceirizada revelam que as características de empregos gerados no período, repercutiram em partes, em maiores taxas de crescimento da economia e uma redução das taxas de desemprego, o que propiciou a ampliação do mercado interno (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 38). Trouxe também segundo Filgueiras (*et al.*, 2010) uma pequena melhora (na margem) da distribuição funcional de renda e, sobretudo, na distribuição pessoal (no interior dos rendimentos do trabalho). Adicionalmente, reduziram-se os níveis de pobreza considerados mais dramáticos – conforme definido por “linhas de pobreza” subestimadas, próprias das políticas sociais focalizadas (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 38).

Segundo Arcary (2014, p. 42) houve uma elevadíssima rotatividade de mão de obra – entre 10 e 15 milhões de demissões por ano – uma manifestação da elevada rotatividade está na grande percentagem de trabalhadores que não chega a acumular dois anos de tempo de serviço na mesma empresa. O estudo de Silva (2012, p. 459)

revela que “a grande rotatividade no emprego produz tensões, inseguranças e não gera direitos vinculados ao trabalho e, quando gera, dificulta seu usufruto”.

O aumento da empregabilidade via terceirizações consiste no “relaxamento” dos direitos trabalhistas, ao introduzir mecanismos como aumento das horas de trabalho, baixos salários, além de propiciar maior rotatividade da mão de obra, sendo elementos que compõe a nova condição de precariedade do trabalho no mundo contemporâneo, constantemente recomendados pelos organismos internacionais, no sentido de garantir as empresas maior competitividade. A tabela extraída abaixo a partir do estudo da CUT/DIEESE ilustra esse cenário.

**TABELA 1 - Condições de trabalho nos setores tipicamente contratantes e tipicamente terceirizados**

<b>Condições de trabalho</b>	<b>Setores tipicamente contratantes</b>	<b>Setores tipicamente terceirizados</b>	<b>Diferença Terceirizados/Contratantes %</b>
<b>Remuneração média (R\$)</b>	2.361,15	1.776,78	-24,7
<b>Jornada semanal contratada (horas)</b>	40	43	7,5
<b>Tempo de emprego (anos)</b>	5,8	2,7	-53,5

Fonte: Rais 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014. Nota: setores agregados segundo Class/CNAE. Não estão contidos os setores da agricultura. Remuneração média em dezembro.

Todos os aspectos referentes às condições de trabalho elencados na tabela acima (remuneração, jornada de trabalho e tempo no emprego) demonstram as possibilidades de extração de maiores lucros com a exploração dos trabalhadores nos setores terceirizados, em relação aos setores tipicamente formais. Esse tipo de geração de empregos forjada na flexibilização do trabalho, onde os trabalhadores se encontram na base da pirâmide social (que a baixa remuneração é uma opção de emprego) degrada ainda mais a condição do trabalhador, uma vez que une modernização tecnológica e precarização da força de trabalho, constituindo assim um “assalariado” desprovido de direitos trabalhistas, que vivencia relações de trabalho arcaicas em seu cotidiano.

Essa composição orgânica do capital garante a reprodução do modelo econômico, uma vez que, não rompe com categorias determinantes da ordem macroeconômica vigente e sob o novo desenvolvimentismo, as intensifica. O formato dos empregos trazidos e defendidos pelo novo desenvolvimentismo não tem natureza social, o que se constitui e se adensa é sua funcionalidade à acumulação capitalista, que sob o discurso de “incluir” mais pessoas no mercado de trabalho e no consumo, visa tão somente ampliar a mão de obra mais barata e desprotegida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao final do trajeto de pesquisa, cabe trazer alguns elementos da análise desenvolvida ao longo do trabalho. Partimos da concepção que somente a explicação marxista sobre as crises – a queda da taxa de lucros é resultante do crescimento da composição orgânica do capital e não proveniente da alta dos salários – é que poderá se contrapor à ofensiva ideológica burguesa que condena os trabalhadores à redução de salários, intensificação dos ritmos de trabalho, precarizações e restrições de direitos sociais e políticos conquistados.

As crises abrem possibilidades e, em alguns momentos se intensificam a luta de classes. Entretanto, elas não se exprimem somente pela interrupção absoluta do crescimento das forças produtivas, mas também de retomadas de crescimento econômico, ainda que momentâneos. Nos momentos de estabilidade (instável), ‘quando os negócios vão bem’, a burguesia através de mecanismos objetivos e subjetivos, sem abrir mão da intervenção estatal, consegue imprimir inversões capitalistas favoráveis, como aconteceu no pós-segunda guerra, com os chamados 30 Anos Gloriosos.

A crise estrutural dos anos 1970, como já fora abordado, significou nos termos de Mandel (1990) a acentuação da crise de todas as relações sociais burguesas e, mais especificamente, das relações de produção capitalista. Nessa direção, a fase atual do capitalismo se caracteriza pela permanência de uma onda longa com tendência estagnacionista que, apesar dos poucos momentos de pequeno crescimento econômico, não comparáveis aos dos anos 1950-60, tudo indica não se reverteu. A ofensiva neoliberal se constituiu como vimos, em uma reação burguesa mediante a queda da taxa de lucros, que operou na órbita societária drásticas alterações, requisitando sempre a intervenção do Estado.

A neoliberalização do Estado se deu mediante discrepâncias, no que tange ao seu conteúdo e forma de aplicação, tanto no centro, quanto na periferia. Em ambos os casos, essas políticas se direcionaram para remover os entraves do “livre” funcionamento dos mercados, para a refuncionalização do Estado, que promoveram alterações substanciais na composição das classes sociais e nas relações de força entre elas, criando condições propícias para a lucratividade do capital, com preponderância marcante dos interesses financeiros (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 414).

A construção da supremacia ideológica burguesa implicou um ataque explícito às formas de regulação e funcionamento do Estado que foram estabelecidos no pós-guerra, o que relegou ao isolamento diferentes propostas de desenvolvimento, ou seja, a macroeconomia neoliberal é apresentada como a única alternativa séria, politicamente viável e socialmente responsável. A ofensiva burguesa restringiu as possibilidades “desenvolvimentistas” à sua órbita de operação.

Sob o Pacto Keynesiano-fordista evidenciamos a disputa ideológica em torno dos projetos nacionais de desenvolvimento, particularmente empreendida pelo pensamento estruturalista latino-americano da Cepal. Naquela época o debate girou em torno da necessidade de expansão do capitalismo na periferia e de suas possibilidades civilizatórias nessas paragens. Claramente oposta à desregulamentação dos mercados e à abertura comercial, a Cepal defendia que o emprego era um componente da política econômica, ou seja, um meio de distribuição dos frutos do desenvolvimento, portanto, o Estado deveria ter uma ação direta e ativa na sua criação.

Essa concepção desenvolvimentista caiu por terra diante das transformações societárias trazidas pela reestruturação produtiva do capitalismo. No regime de acumulação financeirizado os investimentos se racionalizam para supressão de mais empregos nas indústrias onde são aplicados e se criam novos ramos que fornecem bens e serviços que trazem à tónica da precarização e da degradação da vida dos trabalhadores, dessa forma, “o pleno emprego e um nível de vida decente se tornam incompatíveis com o capitalismo” (MANDEL, 1990, p. 241). A reincidência das crises financeiras tem marcado todas as décadas do neoliberalismo e é por meio delas que essa ordem se propaga, assumindo uma nova conformação em relação à ordem construída no pós-guerra, em que o mote era a sua “superação”.

Por toda parte houve a aparição massiva do desemprego e os trabalhadores se defrontam com situações concretas de perda de emprego, redução de salários, aumento da jornada de trabalho e restrição de direitos sociais, que colocou a pauta dos movimentos operários em linhas defensivas. Porém, não foi capaz de eliminar as contradições permanentes sempre vivas, pois a luta de classes e a resistência dos trabalhadores continuam ativas. Mas, todos os esforços empregados pela burguesia para conter os seus efeitos mais explosivos tem se revelado débeis.

As constantes crises financeiras do final da década do século XX, o agravamento da pobreza mundial e o crescente movimento anti-globalização provocou a necessidade de reformulação do projeto neoliberal, com vistas a manutenção da supremacia burguesa. Dessa forma, se propagou o “fim” do neoliberalismo, uma vez que se passa a aderir ao “retorno” do Estado, uma pretensa retomada Keynesiana do passado. Porém, os neokeynesianos evitam considerar que o Estado nunca deixou de intervir mediante as crises, estabelecendo as condições necessárias para a acumulação do capital e a manutenção da ordem vigente.

Conforme ressaltado ao longo do estudo, essas estratégias recorrem à ideia de retomar a política desenvolvimentista do passado, reativando o Estado para atender às necessidades de reprodução ampliada do capitalismo, porém sob a égide das novas configurações trazidas pelo regime de acumulação financeirizado – trata-se de um “novo” desenvolvimentismo. Essa reconfiguração do Estado mantém os pressupostos neoliberais de estabilização monetária, porém deve abarcar um conjunto de políticas sociais que seriam permeadas pela lógica da parceria público-privada, com programas sociais focalizados de combate a pobreza.

A Cepal passa por um processo de revisão que a aproxima dos preceitos neoliberais e implica no abandono da perspectiva desenvolvimentista de sua versão clássica, trata-se de um recuo não progressista. Agora o mote é que a retomada do crescimento econômico e o restabelecimento do pleno emprego se dariam pela via do consumo, aumentando o poder de compra das camadas mais pobres da população, associada a uma política de controle dos investimentos e da expansão do setor público. Dessa forma, ao aderir às medidas de austeridade, o “novo” desenvolvimentismo cepalino não amplia as perspectivas para a classe trabalhadora, à medida que se alinha às contrarreformas em curso por estabelecer mecanismos de fomento à competição que, necessariamente reduzem os direitos sociais conquistados.

Embora, a estratégia de aumento dos rendimentos das franjas mais pobres da classe trabalhadora tenha efeitos positivos, no sentido de converter-se em uma tomada de crescimento do setor de bens de consumo é possível também observar que isso não implica em uma retomada desenvolvimentista, no sentido de restabelecer o crescimento econômico, nos moldes verificados nos anos 1950-60. Como já previa Mandel (1990, p. 239):

O recurso às técnicas neokeynesianas de tomada, apenas terá efeitos positivos muito restritos especialmente limitados no tempo. Após um ou dois anos, as tensões aumentarão consideravelmente, em todos os níveis da vida social, econômica e política. *A economia mista é um mito*. A economia capitalista somente pode experimentar uma retomada e prosperar de acordo com a lógica do capital, isto é, da produção do lucro. Certamente, é possível desvencilhar-se de tais tensões aceitando-se essa lógica, mas isso implica justamente austeridade; ou, ainda, expropriando a burguesia e engajando-se em uma outra lógica, a de uma economia baseada na satisfação das necessidades, que é a lógica da construção do socialismo. Mas, manter-se entre duas soluções, procurar combiná-las rapidamente em uma mistura alquimista, significa dirigir-se rapidamente para a desorganização total da economia, como no Chile em 1973, e para a catástrofe (MANDEL, 1990, p. 239).

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. M.T. O desemprego contemporâneo como elemento da acumulação capitalista e da luta de classes. In: *Revista O Social em Questão* (trabalho no capitalismo contemporâneo). Rio de Janeiro: PUC-Rio. Departamento de Serviço Social, Ano XIV, nº 25 e 26, 2011.

ALVES, G. *Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito*. In Revista TST, vol. 80, nº 03, Brasília, jul/set. 2014. Disponível em: [https://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/71031/005\\_alves.pdf?sequence=1](https://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/71031/005_alves.pdf?sequence=1) Acesso em: 10 de Abril de 2016.

AMORIM, R. L. C. *O emprego no pensamento econômico da CEPAL*. p. 133. Dissertação (Instituto de Economia), Campinas, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2002. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000279905>. Acesso em: 12 de Fevereiro de 2013.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Editora Boitempo, 2ª edição, 2009.

\_\_\_\_\_. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. São Paulo: Cortez/Editora Unicamp, 9ª edição, 2003.

ARCARY, V. *Um reformismo quase sem reformas*. Uma crítica marxista do governo Lula em defesa da revolução brasileira. 2º ed. São Paulo: Sundermann, 2014.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre desenvolvimento mundial*. 2000-2001. Luta contra a pobreza. Washington DC.: Banco Mundial, 2001.

\_\_\_\_\_. *O Estado num mundo em transformação*. Washington DC: 1997. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/05/22/000090341\\_20070522125737/Rendered/PDF/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/05/22/000090341_20070522125737/Rendered/PDF/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf). Acesso em: 01 de Maio de 2016.

\_\_\_\_\_. *De la planificación centralizada a la economía de mercado*. Washington DC.: Banco Mundial, 1996. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1996/06/16715996/world-development-report-1996-plan-market-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1996-de-la-planificacion-centralizada-la-economia-de-mercado>. Acesso em: 01 de Abril de 2016.

BARBOSA, R. N. C. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, E. et al. (Orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo, Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. *Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo: Cortez, 5ª edição, 2011.

\_\_\_\_\_. *Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Editora Cortez, 2ª edição, 2008.

BEHRING, E. & BOSCHETTI, I. S. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, I. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 112 pp. 754-803, out/dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. & MUSSI, C. (orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 1, Brasília: Record/CEPAL/COFECON, 2000.

\_\_\_\_\_. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 2, Brasília: Record/CEPAL/COFECON, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BORÓN, A. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 3ª edición, 2004.

\_\_\_\_\_. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: *Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático*. EMIR, S. e PABLO, G. (org.) 5º ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BRAGA, R. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. In: *Revista São Paulo em perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set., 2006.

\_\_\_\_\_. Estado e mercado do novo desenvolvimentismo. In: *Revista Nueva Sociedad*, 2007. Disponível em:

[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.Estado\\_mercadoNoNovoDesenvolvim ento.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.Estado_mercadoNoNovoDesenvolvim ento.pdf). Acesso em: 12 de Abril de 2016.

CARCANHOLO, M. D. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. In: *Revista Análise Econômica*. V. 26, n. 49, p. 133-161, Rio Grande do Sul: 2008. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomico/article/view/10901>. Acesso em: 18 de Jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Inserção externa e vulnerabilidade na economia brasileira no governo Lula. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo e Desenvolvimento em uma Economia Periférica. In: XAVIER, C. L. (org). *Desenvolvimento Desigual*. Uberlândia: EDUFU, 2004.

CARTA AO POVO BRASILEIRO. 2002. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 10 de Abril de 2014.

CARDOSO, F.H. & FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 2ª edição, 1973.

CASTELO, R. *O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: out/dez., n° 112, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/03.pdf>. Acesso em: 25 de Mar. de 2013.

\_\_\_\_\_. *O social-liberalismo: uma ideologia neoliberal para a “questão social” no século XXI*. 357 p. tese (programa de pós-graduação em serviço social), Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: *Revista Oikos*, vl. 8 n°1. pp. 71-91, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/132>. Acesso em: 29 de Abril de 2016.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *O novo cenário laboral latino-americano: Regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Chile, CEPAL, 2009. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3735-o-novo-cenario-laboral-latino-americano-regulacao-protacao-politicas-ativas>. Acesso em: 24 de Set. de 2015.

\_\_\_\_\_. *Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho: a experiência de América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro)*. Chile: CEPAL, 2009. Disponível em:

<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3657-flexibilidade-mercado-trabalho-rotecao-trabalhadores-treinamento-vocacional>. Acesso em: 20 de Abr. de 2016.

\_\_\_\_\_. *Panorama social de América Latina*. Santiago-Chile: CEPAL, 2003.

\_\_\_\_\_. *Crescer com Estabilidade*. O financiamento do desenvolvimento no novo contexto internacional. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

\_\_\_\_\_. Introdução à técnica do planejamento. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 1, Brasília: Record/CEPAL/COFECON, 2000a.

\_\_\_\_\_. Estudo Econômico de América Latina, 1949. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 1, Brasília: Record/CEPAL/COFECON, 2000b.

\_\_\_\_\_. *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro e microeconomía*. Santiago Chile: CEPAL, 1996.

\_\_\_\_\_. *Transformación productiva con equidade (TPE)*. Chile: CEPAL, 1990.

\_\_\_\_\_. *El desarrollo social de América Latina en la Postguerra*. Buenos Aires: Ediciones Solar y Librería Hachette S.A, 1963.

CHAUI, M. *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte: Autentica Editora, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CHESNAIS, F. *As dívidas Ilegítimas: Quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas*. Temas e debates Circulo de Leitores, 2012.

\_\_\_\_\_. O Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Editora Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, C. N. *Cultura e Sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

COUTINHO, C. N. *Contra a corrente. Ensaio sobre democracia e socialismo*. 2º ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUT, CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha*. Dossiê acerca do impacto da Terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2011. Disponível em: <http://2013.cut.org.br/sistema/ck/files/terceirizacao.PDF>. Acesso em: 10 de Abril de 2016.

\_\_\_\_\_. *Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha*. Dossiê acerca do impacto da Terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014. Disponível em: < <https://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf> > Acesso em: 20 de Abril de 2016.

DEL PINO, M. Política educacional, emprego e exclusão social. In: PABLO, G. e GAUDÊNCIO, F. (org.). *A cidadania negada*. São Paulo: Cortez, 2001.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos. *País fecha 2012 com menor taxa de desemprego desde 2002*. Portal Brasil. 31 de Jan. de 2013. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/01/pais-fecha-2012-com-menor-taxa-de-desemprego&gws\\_rd=cr&ei=Q71EV6-KA4y3wASG0bu4AQ](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/01/pais-fecha-2012-com-menor-taxa-de-desemprego&gws_rd=cr&ei=Q71EV6-KA4y3wASG0bu4AQ). Acesso em: 07 de fev. de 2016.

\_\_\_\_\_. *Principais conceitos da pesquisa de emprego e desemprego (PED)*. DIEESE. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaPed.html>. Acesso em: 15 de fev. de 2016.

DRUCK, M. D. *Terceirização: (des)fordizando a fábrica*. Um estudo do complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo, 1999.

DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

\_\_\_\_\_. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, F. (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Editora Boitempo, 2005.

ENGELS, F. *A origem da família, da Propriedade Privada e do Estado*, 2005.

\_\_\_\_\_. *Anti-Dühring*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª edição, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FAGNANI, E. A política Social do Governo Lula 2003-2010: Perspectiva histórica. In: *Revista Ser Social*, v. 13, n. 28, janeiro a junho de 2011, pp. 41-80, Brasília, 2011.

FAJNZYLBBER, F. *Industrialización en América Latina: de la caja “negra” al “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*”, Cuadernos de la Cepal, n° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P.). Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 1999.

\_\_\_\_\_. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nova imagem, 1983.

FALEIROS, V. *A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência social*. 12 ed. São Paulo. Cortez, 2009.

FERNANDES, F. *Circuito Fechado: quatro ensaios sobre o poder institucional*. SP: Editora Globo, 2010.

\_\_\_\_\_. *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 2ª edição, 1976.

FILGUEIRAS, et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FONTES, V. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FURTADO, C. *Em busca de Novo Modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *A fantasia desfeita: testemunhos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. *A fantasia Organizada: testemunhos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fondo de Cultura, 1961.

GALEANO, E. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

GUNDER-FRANK, A. *Do Subdesenvolvimento Capitalista*. São Paulo: Martins Fontes, 1966.

GONÇALVES, R. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. In: Serviço Social e Sociedade, nº 112 pp. 637-631, São Paulo: out/dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf>. Acesso em: 25 de Mar. de 2013.

\_\_\_\_\_. et al. *Desempenho Macroeconômico em perspectiva histórica: governos Lula 2003-10. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

GRANEMANN, S. *Para uma interpretação marxista da previdência privada*. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, 2006.

HARVEY, D. *Para entender o Capital Livro I*. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Editora Loyola, 3ª edição, 2012.

\_\_\_\_\_. *O Enigma do Capital*. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Editora Loyola, 1992.

HIRSCH, J. O problema da dedução da forma e da função do Estado burguês. In: REICHEL, H. et al (Orgs.). *A teoria do Estado: Materiais para a reconstrução da teoria marxista do Estado*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I et al (orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. A Questão Social na Contemporaneidade: questões para o debate. In: *Revista Temporalis* n° 3, da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Brasília: ABEPSS, Graffline, 2001.

IANNI, O. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Editora brasiliense, 2ª edição, 2004.

\_\_\_\_\_. *A formação do Estado populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

\_\_\_\_\_. *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KAPUR, D. et al. *The World Bank: its first half century*. Washington DC, Brookings Institution Press, vol. 1, 1997.

KATZ, C. Los atolladeros de la economía latinoamericana. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: out/dez., n° 112, 2012, pp.711-728. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf>. Acesso em: 25 de Mar. de 2013.

\_\_\_\_\_. *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Luxemburg, 2008.

\_\_\_\_\_. Socialismo ou neodesenvolvimentismo? In: *Revista margem esquerda* n° 9. pp. 50-54. São Paulo: Boitempo, 2007. Disponível em: <http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2012/07/Margem-9-Socialismo-ou-neodesenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2016.

KONDER, L. *O que é dialética*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

LENIN, V. I. *O Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Editora Global, 1982.

LETIZIA, V. *A grande crise rastejante*. São Paulo: Editora Caros Amigos, 2012.

LUKÁCS, G. *Ontologia do Ser Social: Os Princípios Ontológicos Fundamentais de Marx*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

LUXEMBURGO, R. *Reforma ou revolução?*. 4º ed. São Paulo: Expressão popular, 2005.

MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

MARX, K. *O capital: Crítica da economia política*. Vol. I São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. Introdução de 1857: Produção, Consumo, Distribuição, Troca (Circulação). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. & ENGELS, F. *O Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. *A ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *As crises econômicas do capitalismo*. São Paulo: Editora acadêmica, 1988.

\_\_\_\_\_. *O capital (inédito)*. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1978.

MANDEL, E. *A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo, Editora da Unicamp/Editora Ensaio, 1990.

\_\_\_\_\_. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural, Coleção “Os economistas”, 1982.

MARINI, R. M. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, C. OSÓRIO, J. LUCE, M. (orgs.). *Padrão de Reprodução do Capital*. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, R. & STEDILE, J. P. (orgs.) *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2ª edição, 2011.

MASCARO, A. L. *Estado e forma política*. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio*. Campinas: Unesp, 2009.

MOTA, A. E.; AMARAL, A.; PERRUZZO, J. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E. (org). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 6ª edição, 2011.

\_\_\_\_\_. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E (org). *O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. & AMARAL, A. Reestruturação do Capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. In: MOTA, A. E. *A nova fábrica de consensos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 255

MARANHÃO, C. H. M. C. *O “novo” ciclo ideológico do desenvolvimento: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil*. 372 p. Tese (Programa de Pós-graduação em Serviço Social) Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, 2009.

MERCADANTE, A. O. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula 2003-2010*. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314&fd=y>. Acesso em: 25 de Abril de 2016.

MERRIEN, F. X. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? In: CARVALHO, D. B. (orgs, et al). *Política Social, justiça e direitos de cidadania na América Latina*. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.

MÉSZÁROS, I. *A Crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

NETTO, J. P. *Pequena História da Ditadura Brasileira (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. Crise do capital e suas consequências societárias. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n° 111, pp. 413-429, jul/set. 2012.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. & BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo, Cortez, 3ª edição, 2007.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política. Ideias para uma reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

OCAMPO, J. A. *La reforma del sistema financeiro internacional: Un debate en marcha*. Chile: Fondo de cultura económica/ CEPAL, 1999.

OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Expansão capitalista, política e Estado no Brasil: notas sobre o passado, o presente e o futuro*. Conferência realizada em 1975 na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C. OSÓRIO, J. LUCE, M. (orgs.). *Padrão de Reprodução do Capital*. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. *Crítica de la economía vulgar: reproducción del capital y dependencia*. México: Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, 2004.

OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *Panorama Laboral 2003*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003.

\_\_\_\_\_. *Panorama Laboral de América Latina y Caribe 2010*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2010.

\_\_\_\_\_. *Economia Informal: aspectos conceituais e teóricos*. Documento de trabalho n. 4. Escritório da OIT no Brasil.

PASTORINI, A. *A categoria “Questão Social” em debate*. São Paulo: Cortez, 3º Ed., 2010.

PAULANI, L. *Brasil Delivery*. São Paulo: Editora Boitempo, 2008 (Coleção Estado de Sítio).

PÉREZ, P. E. FÉLIZ, M. La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina. In: *Ser Social – Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, Universidade de Brasília*, 2010.

PEREIRA, J. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese (Doutorado), Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2009.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 6ª edição, 2011.

\_\_\_\_\_. *Política Social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.

PINTO, A. *Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1973.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 1, Brasília: Record/ CEPAL/COFECON, 2000.

\_\_\_\_\_. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 1, Brasília: Record/ CEPAL/COFECON, 2000.

\_\_\_\_\_. *Hacia una dinamica del desarrollo latino americano*. México: Fondo de cultura econômica/CEPAL, 1963.

POCHMANN, M. *O trabalho no Brasil pós-neoliberal*. Brasília: Liber Livros, 2011.

\_\_\_\_\_. *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

PRADO JR, C. *A Revolução Brasileira*. SP: brasiliense, 1977.

\_\_\_\_\_. *Esbôço dos Fundamentos da Teoria Econômica*. Editora Brasiliense, 1961.

REICHELT, H. Sobre a teoria do Estado nos primeiros escritos de Marx e Engels. In: REICHELT, H. et al (Orgs.). *A teoria do Estado: Materiais para a reconstrução da teoria marxista do Estado*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/CEPAL, 2009.

SALAMA, P. *Abertura e pobreza: qual abertura?* In: *Revista Políticas Públicas*, V. 09, n 01, p. 189-216. São Luís: Maranhão: 2005.

\_\_\_\_\_. Para uma nova compreensão da crise. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

SALM, C. Estagnação econômica, desemprego e exclusão social. In: SICSÚ, J. et al. (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SALVADOR, E. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010a.

\_\_\_\_\_. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 104, p. 605-631, dez. 2010b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/02.pdf>.

SAPRIN, *The policy roots of economic crisis and poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*. Washington: SAPRIN, 2002. Disponível em: [http://www.saprin.org/global\\_rpt.htm](http://www.saprin.org/global_rpt.htm). Acesso em: 09 de Maio de 2016.

SCHWARZ, R. Prefácio. In: OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco*. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, J. *Dez anos que abalaram o Brasil e o futuro? Os resultados, as dificuldades e os desafios dos governos Lula e Dilma*. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

\_\_\_\_\_. et al. (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, M. L. L. *Previdência Social no Brasil: (des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012.

SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SIQUEIRA, L. *Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos*. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, L. T. R. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

STIGLITZ, J. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007a

\_\_\_\_\_. Uma agenda para o desenvolvimento no século XXI. In: Anthony Giddens (org.). *O debate global sobre a Terceira Via*. São Paulo: Editora Unesp, 2007b, p. 473-495.

\_\_\_\_\_. *Os exuberantes anos 90: uma interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SWEEZY, P. O método de Marx. In: *Teoria do desenvolvimento capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1981.

TAVARES, M. A. *Os fios (in)visíveis da produção capitalista*. Informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Trabalho informal: os fios (in)visíveis da produção capitalista. In: *Revista Outubro*, n.7, 2002.

TEIXEIRA, R. V. *Para uma crítica da concepção de Política Social para o Banco Mundial na cena contemporânea*. Dissertação (mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2009.

THERBORN, G. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

TRASPADINI, R. *A teoria da (inter) dependência de Fernando Henrique Cardoso*. 2º ed. São Paulo: Outras expressões, 2014.

\_\_\_\_\_. & STEDILE, J. P. (orgs.) *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2ª edição, 2011.

TRISTÃO, E. A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. In: *Revista Ser Social*, v. 13. n. 28, janeiro a junho de 2011, pp. 104-128, Brasília, 2011

VELASCO E CRUZ, S. C. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: UNESP, Unicamp, e PUC-SP, 2007.

VILAS, C. M. La reforma del Estado como cuestión política. In: *Revista Política y Cultura*, vol. 8, p. 147-185, 1997.

VITAGLIANO, L. F. *A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos programas de ajustes neoliberais*. Campinas, 2004. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

WOOD, E. M. *O Império do Capital*. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.