

HUGO FIGUEIRA DE SOUZA CORRÊA

**A NOVA CEPAL E O “MAL-ESTAR” SOCIAL NA AMÉRICA
LATINA: UMA ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO?**

Uberlândia
Abril/2007

HUGO FIGUEIRA DE SOUZA CORRÊA

**A NOVA CEPAL E O “MAL-ESTAR” SOCIAL NA AMÉRICA
LATINA: UMA ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO?**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do
Instituto de Economia da Universidade Federal de
Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do
Título de Mestre em Economia.

Orientador: Marcelo Dias Carcanholo.

Uberlândia
Abril/2007

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C823n Corrêa, Hugo Figueira de Souza, 1982-
 A nova CEPAL e o “mal-estar” social na América Latina : uma alternativa de desenvolvimento? / Hugo Figueira de Souza Corrêa. - 2007.
 113 f. : il.

Orientador: Marcelo Dias Carcanholo.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.
Inclui bibliografia.

1. Nações Unidas. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Teses. 2. América Latina - Condições econômicas - Teses. 3. América Latina - Política econômica - Teses. I. Carcanholo, Marcelo Dias. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 338(8=6)

Dissertação defendida e aprovada em 27 de abril de 2007, pela banca examinadora:



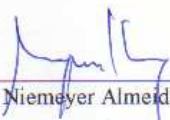
Prof. Dr. Marcelo Dias Carcanholo (DE – UFF)

Orientador



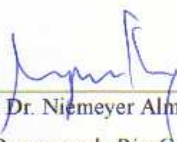
Prof. Dr. João Leonardo Gomes Medeiros (DE – UFF)

Membro



Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho (IE - UFU)

Membro



Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia

Universidade Federal de Uberlândia

Instituto de Economia

Programa de Pós-Graduação em Economia

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores, colegas e amigos, da universidade ou não, que entre aulas, almoços e conversas fizeram parte da minha vida nesses últimos dois anos e colaboraram, direta ou indiretamente, para a consecução deste trabalho.

Agradeço ao professor Marcelo Carcanholo que além de um grande professor foi um orientador sempre solícito; ao professor Niemeyer Almeida Filho, pelas aulas e debates; à Vaine, pela recepção e pela boa vontade; à Capes pelo apoio financeiro.

Agradeço a Alexander, André Muniz, Casen, César, Fabrício, Fernanda, Fernando, Júnior, Marcelo, Marisa, Michelle, Karine, Priscila, Ricardo(s), Samantha, Vanessa e a todos os demais colegas do mestrado. Particularmente, agradeço ao “companheiro” André Morato, e sua companheira Sabrina, com quem tive o prazer de trabalhar e debater mais diretamente e que tenho como um exemplo.

Especialmente, peço a benção a meus parentes da “diretoria”: Anderson (e família), Dani, Natália, prof. Lima Jr., Henrique, Thiago e Tiago. (Como disse o poeta, “a bênção, que eu tenho que partir”...)

Agradeço meu grande amigo Fabiano e sua família, que me recepcionaram e me apresentaram Uberlândia: ser-lhes-ei eternamente grato.

Agradeço o apoio e o incentivo da minha família.

Bianca, muito obrigado por tudo.

RESUMO

O objetivo primário do presente trabalho é lançar um olhar crítico sobre a produção científica da CEPAL nas décadas pós-1980, a Nova CEPAL. A hipótese do trabalho é que as mudanças processadas no interior da instituição não permitem mais que se ponha a CEPAL entre aqueles que procuram uma alternativa real à estratégia neoliberal de desenvolvimento, ora hegemônica. Enfocando questões relativas à Economia do bem-estar e às políticas sociais que daí derivariam, argumenta-se que houve uma aproximação entre os discursos neoliberal e cepalino que passam a compartilhar uma visão de mundo comum, ainda que não idêntica. Busca-se com este trabalho contribuir com o debate de quais são as alternativas hoje realmente postas às nações latino-americanas.

PALAVRAS-CHAVE

CEPAL, Neoliberalismo, Desenvolvimento Econômico, Economia do Bem-Estar, Políticas Sociais.

ABSTRACT

The main objective of this essay is to analyze critically the ECLAC's scientific production in the post-1980 decades, the so called New ECLAC. The hypothesis here undertaken is: after the changes suffered by ECLAC, that institution can no longer be placed side by side with the ones who seeks for real alternatives to the Neoliberalism – the hegemonic development strategy of nowadays. Looking specifically to the welfare economics and social policies issues, it is argued that Neoliberalism and the ECLAC became closer perspectives and started to share the same world view. This dissertation seeks to clarify the debate over the real development alternatives for Latin American economies.

KEYWORDS

ECLAC, Neoliberalism, Economic Development, Welfare Economics, Social Policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL	1
I - Panorama geral	1
II – A CEPAL	5
III – Considerações sobre o trabalho	7
CAPÍTULO 1 – A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NEOLIBERAL E SUAS CONSEQÜÊNCIAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA.....	10
1.1 A ideologia neoliberal na história: emergência e hegemonia	14
1.2 A concepção estratégica: teoria e práticas neoliberais	27
1.3 Neoliberalismo e a Economia do bem-estar.....	37
CAPÍTULO 2 – A NOVA CEPAL: UMA ALTERNATIVA LATINO-AMERICANA?	50
2.1 Pós-guerra e o pensamento clássico da CEPAL.....	50
2.2 A Nova CEPAL: a concepção neoestruturalista e as reformas estruturais na América Latina	59
2.3 A estratégia da Nova CEPAL e a teoria do bem-estar social.....	75
NOTAS CONCLUSIVAS	92
I - Da CEPAL à Nova CEPAL: continuidade ou ruptura?.....	93
II – Neoliberalismo, Nova CEPAL e o “mal-estar” latino-americano	97
III - Por alternativas reais para a América Latina	103
REFERÊNCIAS:.....	107

INTRODUÇÃO GERAL

I - Panorama geral

Desde o golpe militar que instaurou no Chile, em 1973, o primeiro governo a seguir o neoliberalismo em todo o mundo, até os dias de hoje, a América Latina é laboratório de políticas neoliberais. Nesse ínterim, a expansão neoliberal desenfreada logrou aqui, em solo latino-americano, sua mais completa adesão ideológica. Entre o fim dos anos 1980 e o início dos 1990, houve até mesmo um clima de euforia em vários países: após quase uma década de negociações com credores e organismos internacionais, a região se rendia à ideologia neoliberal, implementava com vigor crescente as reformas estruturais, assistia à volta do fluxo internacional de capitais e apenas esperava para colher os “bons frutos” dessa renovada estratégia de desenvolvimento. Dez anos depois, as promessas neoliberais estavam longe de se cumprir e as esperanças disseminadas se esvaíam.

Alguns indicadores do desempenho latino-americano, bastante tradicionais, são capazes de fornecer um panorama geral do que foi o mau desempenho econômico e social da “era neoliberal”.

Em agudo contraste com o crescimento a que havia se acostumado a ver a América Latina no período anterior e com o discurso disseminado pelos economistas de orientação neoliberal, as taxas de crescimento econômico do período foram ínfimas. Como se pode observar na tabela 1, a taxa média de crescimento no período 1990/2003 foi de 2,2%, menor até que o já baixo 3,4% das décadas anteriores, quando o neoliberalismo ainda começava a ser implantado na região. De fato, na década de 1970, Chile, Argentina e Uruguai, então os únicos países a iniciar a implantação de programas neoliberais, tiveram desempenho melhor apenas que o da Venezuela. No Brasil, onde o neoliberalismo teve uma adesão tardia, ou seja, apenas após os governos Collor/Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o desempenho do período entre 1990 e 2003 (1,5%) mostrou-se inferior até mesmo àquele do período da crise da dívida (2,3%, entre 1981 e 1989).

Tabela 1 – América Latina: crescimento do PIB, 1971-2003
(taxa média de variação anual, %)

	1971/1980	1981/1989	1971/1989	1990/1997	1998/2003	1990/2003
Argentina	2,8	-1,0	1,0	5,0	-0,4	2,5
Brasil	8,6	2,3	5,3	2,0	1,2	1,5
Chile	2,5	2,8	2,5	7,0	2,7	4,8
Colômbia	5,4	3,7	4,3	3,9	1,0	2,5
México	6,5	1,4	3,9	3,1	2,8	2,7
Peru	3,9	-0,7	1,6	3,9	2,0	2,9
Uruguai	2,7	0,4	1,5	3,9	-2,5	1,1
Venezuela	1,8	-0,3	0,8	3,8	-2,8	1,0
América Latina (19)						
TOTAL	5,6	1,3	3,4	3,2	1,2	2,2
<i>Por habitante</i>	3,0	-0,8	1,1	1,4	-0,4	0,6
<i>Por trabalhador</i>	1,7	-1,5	0,2	0,5	-1,2	-0,2

Fonte: CEPAL, expresso em dólares de 1980 para 1971-89, e em dólares de 1995 para 1989-2003. São considerados “trabalhadores” os membros da população economicamente ativa.
Elaboração do autor baseada em Ffrench-Davis (2005, p.20).

Ao mesmo tempo, calculando o crescimento do produto por habitante ou por trabalhador, os resultados se mostram ainda mais medíocres – sendo observável inclusive um crescimento do produto inferior ao crescimento da população economicamente ativa. Ademais, como se pode ver na tabela 2, entre 1980 e 2004, o PIB per capita, após ter sofrido um decréscimo, chegou ao ano de 2004 apenas 6% maior que seu nível de 1980.

O desalentador resultado econômico caminhou em paralelo com um desempenho social nada melhor. O número relativo de pobres se manteve em torno dos 40% na região, tendo chegado a atingir 48,3% em 1990, e o número absoluto de pobres subiu mais de 60% entre 1980 e 2004.¹

¹ É importante observar que, se esses desempenhos econômico e social caminham juntos, isso não ocorre por acaso. Observe-se um caso extremo: na Argentina, após a severa crise de 2001 a participação dos pobres na população total quase dobrou, passando de 23,7% para 45,4%, ao passo que a participação dos indigentes mais que triplicou: de 6,6% para 20,9%. (CEPAL, 2006c, p. 08)

Tabela 2 – América Latina: indicadores sociais, 1980-2004

	PIB per capita	Pobreza		Salário real médio	Taxa de desemprego	População
	(US\$ de 1995)	(milhões)	(% da população) ^a	(1995=100)	(% da força de trabalho)	(milhões)
1980	3.687	136	40,5	102,7	7,7	343
1990	3.345	200	48,3	96,2	7,3	423
2004	3.913	222	42,9	96,8	10,0	533

Fonte: PIB per capita, Pobreza e População baseados em cifras da CEPAL para 19 países

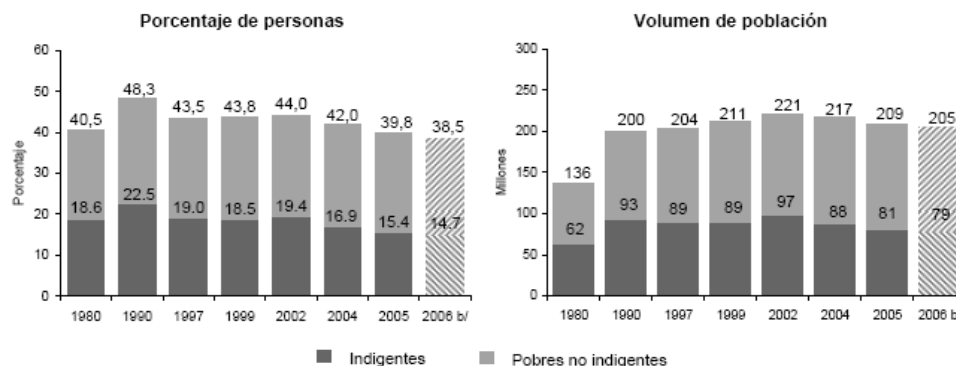
(a) Esta definição exclui população em lugares como prisões, hospitais e exército.

O índice de salários reais é uma média (ponderada pelo tamanho da força de trabalho em cada ano) dos índices de salários reais calculados pela CEPAL para 12 países. A taxa de desemprego é calculada pela CEPAL para 24 países.

Elaboração: Ffrench-Davis (2005, p.20).

Olhando mais detalhadamente para a trajetória do setor social na América Latina, no gráfico 1, fica evidente a incapacidade das políticas efetivadas na última década em reduzir significativamente o número de pobres e indigentes em relação à população total da região. Essa cifra aparece estabilizada em torno de, respectivamente, 40% e 20% da população – enquanto o número de pobres e indigentes, em termos absolutos, seguiu crescendo, sendo estimado para o ano de 2006 o nada pequeno número de 205 milhões.

Gráfico 1 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1980-2006 a/



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

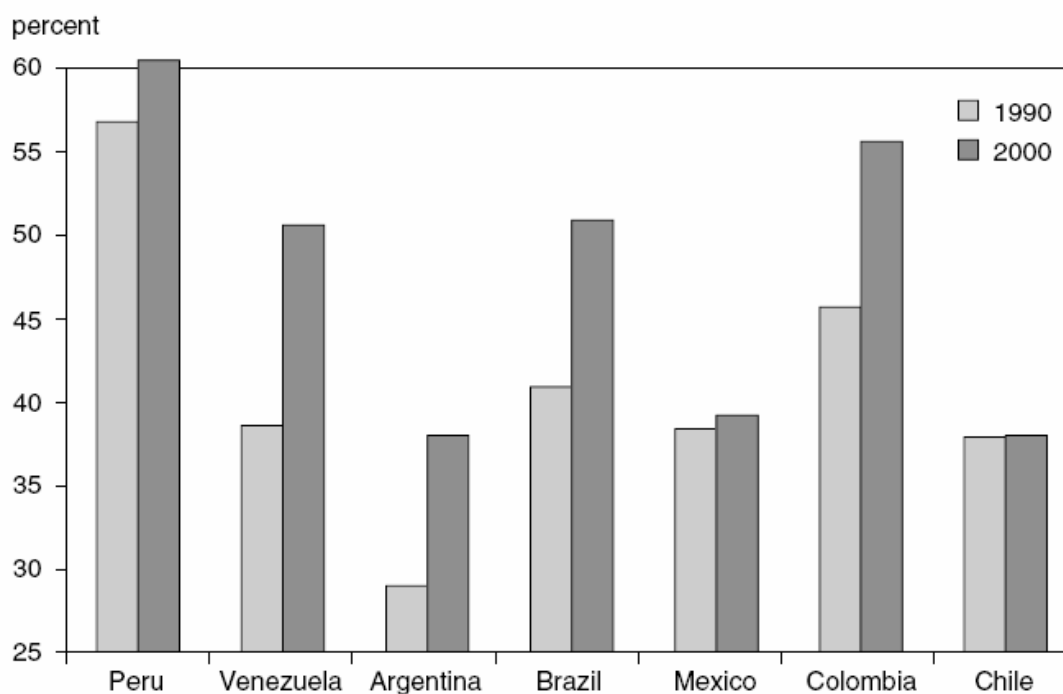
a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color naranja de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Elaboração do gráfico: CEPAL (2006c, p. 08).

No “mundo do trabalho”, a taxa de desemprego média da América Latina alcançou em 2004 10% da força de trabalho e o salário real médio registrou um decréscimo ao longo do período: o nível salarial médio de 2004 era, segundo os dados da CEPAL, menor que o de dez anos antes e ainda menor que o da década de 1980. Ainda assim, os indicadores de desemprego e nível salarial são incapazes de evidenciar importantes fenômenos associados à deterioração das condições de trabalho, puxadas especialmente pela tendência de crescimento do setor informal da economia, onde as condições de trabalho são especialmente precárias. De fato, como se pode ver no gráfico 2, considerando algumas das principais economias latino-americanas, constata-se que o emprego informal apresentou ao longo dos anos 1990 uma forte tendência ao crescimento.

Gráfico 2 – Setor de emprego informal na América Latina (países selecionados), 1990 e 2000 (porcentagem de empregos não agrícolas)



Fonte: Os dados sobre o Chile, a Colômbia, a Venezuela e México utilizam a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2001). Com relação ao Peru, os dados são da Pesquisa Nacional de Domicílios (MTPSINEI); à Argentina, de Gasparini, Machionni e Sosa-Escudero (2000); ao Brasil, de Ramos (2002). AS taxas do setor informal sobre o Peru e a Argentina são baseadas em acordos com regulamentos e correspondem à Lima metropolitana e à Grande Buenos Aires, respectivamente. A evolução nesses casos coincide aproximadamente com os cálculos que utilizam a definição da Organização Mundial do Trabalho. No Brasil, o setor informal compreende trabalhadores assalariados (sem carteira e trabalhadores autônomos).
Elaboração: Saavedra (2004, p. 194).

De fato, a OIT (2006, p. 14) atesta que, considerando os países com dados disponíveis, a informalidade em 2005 respondia por algo entre os 50% e 60% do total de empregos na região, dependendo da definição utilizada para o conceito.

É claro que essa breve exposição de dados não permite uma reconstituição completa do desempenho da América Latina, nem de todos os debates suscitados por esse desempenho. São capazes, no entanto, de mostrar a dimensão da questão. Com efeito, o resultado medíocre obtido, especialmente no setor social, teve tamanho impacto que foi percebido mesmo pela direita, entre os defensores da estratégia em curso – ainda que estes julguem isentas de culpa as reformas neoliberais do período. Não obstante, mesmo esses procuraram, de algum modo, corrigir rumos, ao passo que as críticas oriundas de perspectivas diferentes propugnavam a reorientação desse modelo econômico, defendendo estratégias de desenvolvimento alternativas. Uma dessas alternativas foi aberta justamente pela Comissão Econômica Para América Latina e Caribe, a CEPAL.²

II – A CEPAL

No início dos anos 1990, quando se consolidava no continente latino-americano a implantação do neoliberalismo e começavam a se fazer sentir suas conseqüências econômicas e sociais, a CEPAL – uma instituição consideravelmente renomada na região, especialmente entre os críticos da economia ortodoxa – condenou a estratégia neoliberal em voga e passou a divulgar uma estratégia de desenvolvimento alternativa.

A CEPAL é uma agência ligada às Nações Unidas, fundada em 1948, com sede em Santiago do Chile e objetivo de “contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo”, como exposto em seu próprio *website* (ver www.eclac.org). Em termos concretos, esse objetivo se traduzia, à época de

² A CEPAL recebeu em seu “batismo” o nome “Comissão Econômica Para América Latina”. A partir do ano de 1984, no entanto, foi deliberado pelo conselho da instituição que esse nome fosse alterado, acrescentando-se aí o Caribe, a despeito do que se manteve a sigla já consagrada, CEPAL.

sua criação, na formulação de teorias e políticas econômicas que levassem em conta as especificidades da região e visassem o seu desenvolvimento. Portanto, a Comissão tinha presente já em sua origem a preocupação expressa com o desenvolvimento das nações latino-americanas – e, desde o seu nascedouro, exerceu uma inegável influência sobre os rumos das economias latino-americanas.

No pós-guerra, a CEPAL ficou conhecida por fornecer suporte a tipos de política que contradiziam aquelas preconizadas pela teoria econômica tradicional. De fato, a despeito das limitações que se possa encontrar e das discordâncias que se possa ter com o pensamento cepalino em seu período inicial, a CEPAL possuía, então, uma proposta política diferente da que era alardeada desde os países centrais. Nesse sentido, a Comissão elaborou uma teoria sobre comércio internacional que contradizia a ortodoxia ricardiana, então vigente; denunciou a existência de ordem internacional hierarquizada desfavorável aos países subdesenvolvidos; e ajudou a sedimentar a idéia de que era necessária na periferia uma atuação ativa do Estado na economia – uma atuação que contrariasse os sinais de mercado e também o discurso econômico ortodoxo, permitindo às economias periféricas se desenvolverem. Tudo isso partindo de uma orientação metodológica de pesquisa diferente daquela sugerida pelos economistas tradicionais, o que seria chamado “estruturalismo” em virtude de seu método, o qual procurava induzir, a partir da realidade latino-americana, os determinantes estruturais que explicassem seu subdesenvolvimento.

Quase 60 anos depois de sua fundação, não há sombra de dúvidas que a CEPAL mudou bastante. Em certa altura da década de 1960 e na década de 1970 a agência foi alvo de um sem-número de críticas que, por todo o continente, alardeavam inconsistências em sua concepção de subdesenvolvimento e/ou a ineficácia de sua estratégia industrializante para vencer essa condição. Dentre essas críticas, chamavam atenção algumas advindas do interior da própria instituição, como aquela formulada por Fernando Henrique Cardoso e certa vertente da teoria da dependência. Na década de 1980, enquanto a região enfrentava os problemas associados à crise da dívida externa, se nutria no interior da instituição outra perspectiva, que, segundo seu próprio diagnóstico, pretendia enfrentar os problemas de curto-prazo da região. Esta perspectiva, após dez anos de maturação, se tornaria dominante, configurando a mudança mais significativa da história da CEPAL e gerando uma nova estratégia de desenvolvimento, por eles chamada *Transformação Produtiva com Equidade*.

Segundo o diagnóstico que embasava a estratégia de transformação produtiva com equidade, a busca pelo desenvolvimento dos decênios anteriores, a mesma que a própria instituição ajudara a começar, havia deixado marcas negativas nas economias latino-americanas. A idéia, então, era procurar uma nova agenda de políticas capaz de conformar economias eficientes e menos desiguais. Naquele momento em que a América Latina passava por um momento crítico de decisão de rumos, a CEPAL negou a estratégia dominante neoliberal, mas não a rechaçou como de todo improcedente, procurando construir uma via de desenvolvimento entre o neoliberalismo e as velhas idéias da instituição.

Nada há de estranho no fato de a CEPAL ter, depois de tanto tempo, sofrido mudanças. Mas há muitas formas de mudar e, de certa maneira, esse trabalho versa, em seu objetivo mais estrito, sobre o caráter dessa mudança cepalina. Pelo exame da alternativa de desenvolvimento proposta pela CEPAL nos anos 1990 espera-se contribuir para o debate sobre o desenvolvimento latino-americano e para discernimento de quais são opções reais que hoje se apresentam para os povos dessa região.

III – Considerações sobre o trabalho

O objetivo primário do presente trabalho é lançar um olhar crítico sobre a produção científica da CEPAL nas décadas pós-1980, quando esta se constituiu no que se chamou aqui de *Nova CEPAL*. A hipótese utilizada é que as mudanças processadas no interior da instituição não permitem mais que se ponha a CEPAL entre aqueles que procuram uma alternativa real à estratégia neoliberal de desenvolvimento, ora hegemônica. Nesse sentido, argumenta-se que houve uma aproximação entre os discursos neoliberal e cepalino, que passam a compartilhar uma visão de mundo comum, ainda que não idêntica.

Para atingir esse objetivo o trabalho dividiu-se em dois capítulos, além das *Notas Conclusivas* e desta introdução. Ao longo desses dois capítulos buscou-se elucidar os principais elementos teóricos das concepções estudadas e suas conseqüências práticas, enquanto nas *Notas* procurou-se enfatizar as conseqüências do que foi até ali desenvolvido,

ao mesmo tempo em que se buscava avançar no terreno do debate sobre estratégias de desenvolvimento.

Inicialmente, foi necessário que se qualificasse o uso que se deu ao tão controverso conceito de “neoliberalismo”. Não por outro motivo, o primeiro capítulo do trabalho, *A estratégia de desenvolvimento neoliberal e suas conseqüências sociais na América Latina*, tem como tema elucidar o que se entende por “ideologia neoliberal” e mostrar qual é o conteúdo programático, em termos de política econômica, dessa ideologia – ou seja, qual é a estratégia de desenvolvimento neoliberal.

É importante enfatizar que, apesar das desvantagens que existem em utilizar um conceito possuidor de diferentes acepções, entende-se que foi importante sua manutenção. Em sua melhor acepção, o termo neoliberalismo sintetiza a ideologia e o projeto político socialmente hegemônicos. Em outras palavras, muitas das decisões políticas e econômicas mundialmente relevantes são, hoje, tomadas com base no discurso propalado pela ótica neoliberal – e é exatamente isso que torna tão premente sua crítica e não seu veto. Nos dias atuais, há alguma organização social já aglutinada para combater essa ótica e é extremamente importante que se aproveite essa organização existente sem que, entretanto, se deixe de qualificar o uso do termo, tentando encaminhar o debate para a direção na qual ele é realmente proveitoso – o que inclui criticar a noção neoliberal de que “não há alternativas”.³ Lembrar que há alternativas é algo sempre importante, mas exige igualmente o esforço constante de examinar quais discursos se opõem à ordem neoliberal *apenas no plano do discurso* e quais são capazes de sustentar práticas que subvertam tal ordem.

Desse modo, o objetivo do Capítulo 2, *A Nova CEPAL: uma alternativa latino-americana*, é averiguar cuidadosamente nos escritos cepalinos em que medida se pode considerar sua estratégia de “transformação produtiva com equidade” uma alternativa viável para os países da região. Ademais, nesse capítulo procura-se avançar com relação a um objetivo mais específico do trabalho, qual seja, determinar até onde se pode considerar que a Nova CEPAL se manteve coerente com as idéias divulgadas pela agência em seu período clássico, durante o pós-guerra.

³ Esse mote neoliberal foi perfeitamente sintetizado no *slogan* da então primeira-ministra britânica Margaret Thatcher: TINA, *There Is No Alternative*.

Com a motivação de cumprir os fins propostos, optou-se por eleger um campo mais específico dos discursos neoliberal e cepalino para um exame pouco mais minucioso. Assim, colocou-se ênfase nas idéias relativas à Economia do bem-estar e às políticas que daí derivariam. Acredita-se que esse é um foco particularmente fecundo em virtude da inexorável associação que existe entre um projeto social qualquer e o que se espera dele em termos do nível de vida da população em geral. Ou seja, sempre há a expectativa e a promessa de que uma estratégia de desenvolvimento corretamente aplicada seja capaz de ampliar o bem-estar da sociedade. Com efeito, mesmo a estratégia neoliberal, com seus rotundos fracassos na área social, não poderia se isentar de fazê-lo. Note-se adicionalmente: um dos traços marcantes da estratégia novo-cepalina é precisamente a tentativa de uma gestão mais eficiente das políticas públicas com vistas a reduzir os “problemas sociais” (pobreza, desigualdade etc.). Por isso a Nova CEPAL defende uma estratégia em que a *transformação produtiva* se faz acompanhar de *equidade*.

Assim, tanto no Capítulo 1 quanto no Capítulo 2, procurar-se-á reservar um lugar de destaque para a explicitação da concepção de bem-estar dessas perspectivas e para as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, defendidas em ambas as estratégias. Convém desde já ressaltar que, a despeito da crítica, comum entre autores de certos matizes teóricos, chama-se aqui de “política social” toda aquela gama de políticas que se volta diretamente à resolução dos chamados problemas sociais. Entende-se que o termo foi cunhado para designar outro tipo de política, que não abrange políticas compensatórias ou assistencialistas, contudo o termo encontra-se hoje consagrado na literatura com um sentido mais amplo. A perspectiva adotada entende que, mais importante que lutar pela recuperação do sentido original do termo, é lutar pela prática política que ele designava ou por outra que lhe transcenda. Destarte, a manutenção do sentido mais usual do termo, acredita-se, facilita o debate sem ferir a intenção daqueles críticos das políticas públicas ora dominantes.

Por fim, deve-se somente ressaltar que, ao contrário do que é praxe em muitos trabalhos, buscou-se aqui utilizar o espaço das *Notas Conclusivas*, que dão termo ao trabalho, para contribuir com uma perspectiva mais proveitosa à solução dos tão urgentes “problemas” (que, como se pretende apontar, então, do ponto de vista sistêmico podem não ser tão problemáticos assim) do desenvolvimento latino-americano.

CAPÍTULO 1 – A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NEOLIBERAL E SUAS CONSEQÜÊNCIAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA

O objetivo deste capítulo é discutir o projeto de desenvolvimento neoliberal, olhando especialmente para um aspecto de seu discurso, qual seja, sua concepção de bem-estar e as respectivas conseqüências em termos de política social. Dentro do quadro mais amplo, a análise de tal ideologia visa estabelecer uma base de comparação entre a perspectiva hoje dominante no debate econômico, o neoliberalismo, e a proposta de alternativa elaborada pela CEPAL durante a década de 1990. Para obter os fins desejados, a tarefa que se impõe aqui é fornecer uma descrição completa do discurso neoliberal e mostrar as condições históricas e sociais que lhe sustentam.

O capítulo encontra-se estruturado da seguinte forma. Primeiramente, buscar-se-á um resgate histórico das condições em que se deram a emergência e a difusão do neoliberalismo ao redor do mundo. Na segunda seção do capítulo, tenta-se elucidar qual é o conteúdo dessa ideologia e mostrar em que termos seu deu a adoção da estratégia neoliberal, especialmente na América Latina. Na seqüência, a ênfase recai sobre o tratamento dado no interior do pensamento neoliberal às questões relativas ao bem-estar social, procurando ainda explicitar as bases teóricas que sustentam esse tratamento. Antes, contudo, de prosseguir conforme o indicado, reserva-se um espaço nesta breve introdução para esclarecimentos de ordem geral acerca do modo como é tratado aqui o conceito de neoliberalismo.

Entende-se aqui o neoliberalismo como uma ideologia. Como posto por Eagleton (1997, p. 18-20), uma das questões fundamentais para a definição do conceito de ideologia é que este, mais que meramente uma filosofia com regras mais ou menos rígidas, faça referência a questões de *poder*, ou seja, a questões políticas, e que seja sustentado por um grupo socialmente relevante. De fato, entende-se que o neoliberalismo é uma ideologia

sustentada por uma classe social e dotada de um projeto político e de recomendações, que podem ser mais ou menos gerais, acerca de como alcançá-lo.⁴

Nesse sentido, não há nada de surpreendente em que se faça referência no texto ao *projeto* ou, considerando as práticas que permitiriam lograr tal projeto, à *estratégia de desenvolvimento* neoliberal. Entretanto, existem mais objeções à utilização destes termos para definir as propostas neoliberais do que se poderia pensar. A noção de que existe uma estratégia de desenvolvimento neoliberal foi inúmeras vezes questionada na literatura econômica atual. Chama-se atenção ao fato de que os “resultados finais” esperados, os objetivos estratégicos dos neoliberais, pouco diferem daqueles almejados em estratégias de desenvolvimento de outros matizes teóricos. Um bom exemplo disso é dado por ninguém menos que John Williamson (1990), o economista norte-americano responsável pela criação do famoso “Consenso de Washington”, para quem as medidas defendidas no Consenso favoreceriam a consecução dos “objetivos-padrão” de política econômica: “growth, low inflation, a viable balance of payments, and an equitable income distribution”. Ora, a despeito de inequívocas diferenças tanto na prioridade atribuída a cada um desses objetivos, quanto na forma pela qual se considera que esses se tornariam alcançáveis, a maioria dos economistas preocupados com o desenvolvimento concordaria que esses são objetivos, no mínimo, desejáveis. É claro que com isso não se pretende minimizar as diferenças desses grupos teóricos, mas reafirmar que, seja ela eficaz ou não, existe uma estratégia de desenvolvimento neoliberal. Com efeito, dentre as diversas críticas realizadas a essa noção, faz-se necessário rebater pelo menos duas.

⁴ É certo que os debates que cercam o conceito de ideologia são por demais complexos e numerosos para que se possa aqui fazer uma incursão, ainda que breve, nesse campo. Julga-se importante, contudo, alguns poucos registros que possam balizar o sentido em que se emprega o termo. Ao citar o neoliberalismo como uma ideologia, o que se procura enfatizar é que se trata da afirmação de um conjunto de idéias e valores, sustentado por um grupo social relevante e orientado a ação política. Em outros termos, pode-se dizer que se trata da *promoção e legitimação* de certos interesses em face de outros interesses sociais diversos ou opostos.

Com isso não se pretende preterir arbitrariamente outras definições do termo, mas eleger uma definição razoavelmente aceitável, dentro das controvérsias sobre o conceito, e capaz de atender à idéia que se quer passar no presente trabalho. Especificamente, procura-se evitar com isso os extensos debates acerca de ideologia como instrumento da classe dominante para mistificar a realidade e influenciar as demais classes sociais – não por julgar improcedente a tese, mas porque o espaço e âmbito do trabalho não permitiriam dar o tratamento adequado a tal questão. Para um aprofundamento no debate sobre ideologia ver Eagleton (1997) e a bibliografia ali referida. Um ensaio mais denso sobre ideologia como instrumento de classe pode ser encontrado em Mészáros (2004). Por fim, há em Cise (2006) uma boa síntese do pensamento neoliberal enquanto instrumento ideológico de dominação.

Nesse sentido, uma primeira idéia a ser rejeitada diz respeito à afirmação de que o neoliberalismo se resume à aplicação de políticas de curto-prazo. Essa afirmação tem como pano de fundo outro tipo de política de desenvolvimento, efetivamente, outra estratégia de desenvolvimento, que em geral toma o período desenvolvimentista por referência. Assim, se, por exemplo, questiona-se o fato de, muitas vezes, não existir em governos neoliberais uma política industrial ou de infra-estrutura, ficando o debate de política econômica restrito à discussão sobre as taxas de juros ou de câmbio, isso não implica a inexistência de uma preocupação com o longo-prazo; exatamente porque segundo os neoliberais a infra-estrutura de longo-prazo não é algo a ser resolvido na instância governamental. Nesse tocante, caberia ao Estado tão-somente garantir um “bom” ambiente macroeconômico e o funcionamento de instituições que favoreçam o investimento privado.⁵

Uma outra crítica que se procura negar sugere que não existe uma estratégia de desenvolvimento neoliberal, porque as ações inspiradas nessa ideologia não podem realmente conduzir ao desenvolvimento. Contra essa posição basta lembrar que o fato de a estratégia de desenvolvimento neoliberal não ser realizável não lhe retira o caráter de ser uma estratégia – assim como em uma guerra, tanto os generais vencedores quanto os vencidos tomam decisões estratégicas. Em síntese, ser ou não uma estratégia de desenvolvimento é algo que é definido não por seus resultados, mas pelo projeto que a norteia. Defender que existe uma estratégia neoliberal de desenvolvimento não implica de modo algum defender essa estratégia ou aqueles que a apóiam, mas apreender corretamente o fenômeno para melhor criticá-lo.

A segunda questão pertinente a esta introdução diz respeito ao poderio angariado pela ideologia neoliberal na atualidade. O neoliberalismo é hoje mais que uma ideologia qualquer: é a ideologia socialmente hegemônica. O sentido em que se aplica o termo “hegemonia” aqui remete diretamente ao legado teórico do marxista italiano Antonio Gramsci. Em linhas gerais, isso significa que se considera que o neoliberalismo serve aos

⁵ Mesmo assim, o neoliberalismo e a teoria econômica tradicional que lhe serve de base também tratam a questão da política industrial, ainda que o façam desde um ponto de vista mais horizontalista, isto é, o desenvolvimento dos setores da economia estaria atrelado à dinâmica inovadora das firmas, mas esta seria estimulada pela promoção da concorrência e da contestabilidade nos mercados. Em suma, para este tipo de pensamento, quanto maior a preponderância dos mercados na sinalização dos preços relativos, maior a tendência da economia para produzir avanços tecnológicos.

interesses de uma determinada classe social (a burguesia), mas se impõe às demais classes não somente pelo recurso da força ou do constrangimento explícito. O conceito gramsciano de hegemonia busca dar relevo justamente a um “domínio consentido”, ideológico, no qual as classes subalternas assumem valores e interesses alheios, emanados desde cima.⁶

Desde o ponto de vista aqui adotado, a referida hegemonia encontrada pelo ideário neoliberal não pode ser encarada como uma contingência histórica ou o mero fruto de esforços conspiratórios de uns poucos agentes sociais. Isso conduz exatamente à terceira e última questão a ser tratada nesta introdução. Dizer que o neoliberalismo é uma ideologia não equivale, de maneira alguma, a entender que esse é um fenômeno que se restrinja ao “plano das idéias”.

Para não deixar qualquer dúvida sobre este ponto é importante, ainda que brevemente, expurgar quaisquer resquícios que possa haver de uma leitura pouco feliz, mas muito difundida, da conexão entre “idéia” e “ação” na tradição marxista – aquela consagrada pela metáfora “base/superestrutura”. Contrariamente às leituras desse tipo, sejam as mais radicais e mecanicistas, sejam aquelas mais rebuscadas teoricamente, entende-se aqui que o dito “plano das idéias” não é algo diverso e reflexo em relação às relações materiais de produção, mas que é uma parte integrante fundamental dessas mesmas relações.⁷ Desse modo, ainda que se possa falar em uma relativa autonomia, no modo de produção capitalista, entre as relações políticas e ideológicas e as relações de produção, nunca se poderia imaginar que entre elas haja uma hierarquia de determinação unilinear ou considerar que uma poderia se desenvolver à revelia do outra.

⁶ Anderson (2003, p. 89): “O conceito de Gramsci de hegemonia enfatizava o consentimento de que dependia – o conceito de hegemonia como força do convencimento ideológico”. É interessante observar que para o sociólogo brasileiro Armando Boito Jr., a hegemonia neoliberal no Brasil não se aproxima verdadeiramente de uma hegemonia no sentido de Gramsci. Para o autor, a discussão do caso brasileiro passaria por enxergar o que ele chamou uma “hegemonia regressiva”. Para mais, ver Boito Jr. (2003).

⁷ Como pôs Wood (2003, p. 33): “Uma compreensão materialista do mundo é então uma compreensão da atividade social e das relações sociais por meio das quais os seres humanos interagem com a natureza ao produzir as condições de vida; e é uma compreensão histórica que reconhece que os produtos da atividade social, as formas de interação social produzidas por seres humanos, tornam-se elas próprias forças materiais, como o são as naturalmente dadas. Algumas instituições políticas e jurídicas existem independentemente das relações de produção, ainda que ajudem a sustentá-las e reproduzi-las [...] Mas as relações de produção em si tomam a forma de relações jurídicas e políticas particulares – modos de dominação e coerção, formas de propriedade e organização social – que não são meros reflexos secundários, nem mesmo apoios secundários, mas *constituintes* dessas relações de produção”.

No caso que mais diretamente interessa ao presente trabalho, tem-se que a ideologia neoliberal não é, nem pode ser encarada como, algo separado das condições históricas que possibilitaram sua difusão pelo mundo; do mesmo modo, a história do último quarto de século não se explica sem uma referência apropriada à ideologia que o dominou, o neoliberalismo. Portanto, acredita-se que o poderio angariado pela ideologia neoliberal neste momento expressa, ao mesmo tempo em que reforça, certas relações sociais em seu estágio atual, compreendendo aí inclusive a correlação de forças presente (entre classes e frações de classe).⁸

É precisamente por essa unidade dialética existente entre esses dois momentos constitutivos do processo histórico, em que ambos se unem e se modificam, que o estudo do neoliberalismo deve, necessariamente, começar pelas condições materiais que propiciaram a escalada ideológica do neoliberalismo.

1.1 A ideologia neoliberal na história: emergência e hegemonia

Quando despontaram pela primeira vez as idéias neoliberais, antes mesmo da metade do século passado, ninguém acreditaria seriamente que algum dia essa perspectiva seria ungida ao *status* de verdade incontestada, tal qual se vê hoje. O capitalismo atravessava então um período que mais tarde viria a ser conhecido como sua “Era de Ouro”, ao passo que os debates de política econômica baseavam-se quase sempre em idéias de cunho keynesiano, estruturalista ou, simplesmente, desenvolvimentista,⁹ dentro dos quais o

⁸ Nesse sentido, o neoliberalismo seria a expressão de um quadro particularmente nefasto para a esquerda. Especificamente a situação acompanhada por essa ideologia é de desarticulação da classe trabalhadora em simultâneo a um continuado processo de concentração e centralização de capital (nos termos marxistas); ao mesmo tempo, se vê na disputa intra-capitalista um predomínio da lógica do capital financeiro (ou como seria mais correto desde uma perspectiva marxista, do capital fictício) frente, ao capital produtivo. Infelizmente, não se pode desenvolver muito este ponto aqui. Recomenda-se sobre o assunto ver Chesnais (2001) e Duménil e Lévy (2002).

⁹ Não se confunda o mencionado estruturalismo com aquele oriundo da lingüística e da antropologia, em voga na Europa dos anos 1960. O referido estruturalismo resgata a concepção formulada pelos economistas latino-americanos, em geral ligados à CEPAL. O estruturalismo da CEPAL será discutido com detalhes no capítulo seguinte.

liberalismo por muitas vezes não parecia mais que um inimigo obsoleto, uma idéia de pouca influência política pelo menos desde a Grande Depressão dos anos 1930.

A expressão “Era de Ouro” foi cunhada no intuito de designar o período compreendido entre as décadas de 1950 e 70, cujas peculiaridades foram a generalização pelo mundo capitalista de altas taxas de crescimento e da elevação dos padrões de vida, inclusive das classes trabalhadoras.¹⁰ De fato, com as políticas econômicas inspiradas nas idéias keynesianas de sustentação da demanda agregada, o poder dos sindicatos em alta e uma situação da geopolítica mundial muito particular, regida pela polarização da guerra fria, montou-se neste período toda uma rede de instituições e relações nacionais e internacionais que conferiram ao capitalismo uma face até então desconhecida.¹¹ O arranjo que se consolidou ficou conhecido na literatura econômica pelo nome de Estado de Bem-Estar Social (ou *Welfare State*).

Alguns dados retratam bem o que significou a Era de Ouro para o mundo capitalista. De acordo com dados do Banco Mundial (ver abaixo tabelas 3 e 4), o PIB mundial cresceu a uma média de 5,48%, entre os anos de 1960 e 1973 – ao passo que o PIB per capita cresceu 3,41%. No mesmo período, a expectativa de vida no mundo subiu quase 10 anos, passando de 52 para 60 anos, e a taxa de mortalidade infantil (porcentagem de crianças que morrem antes de atingir um ano de idade) caiu de 11,93 para 9,05%. O índice de desemprego revela ainda uma das mais impressionantes e reverenciadas características desse período: segundo dados citados por Hobsbawm (2004, p.262), 1,5% foi a taxa média de desemprego na Europa dos anos 1960 – uma cifra completamente inusitada até então.

¹⁰ Hobsbawm (2004) considera que a Era de Ouro vigorou entre 1945 e 1973, aproximadamente.

¹¹ Glyn et alli (1990) analisam cuidadosamente o arranjo socioeconômico que vigorou durante a Era de Ouro do capitalismo. De acordo com sua análise, esse arranjo foi possibilitado por uma confluência de uma determinada estrutura macroeconômica, com um sistema de produção baseado em tecnologias específicas, regras de co-ordenação entre os agentes econômicos na determinação de salários e preços, e certa ordem econômica internacional.

Tabela 3 – Crescimento médio do PIB (regiões e países selecionados, %)

	1961-1973	1974-1979	1980-1989	1990-2001
Mundo	5,48	3,24	3,02	2,51
Alemanha	4,51	2,39	1,97	1,74
França	5,41	2,83	2,38	1,93
Reino Unido	3,18	1,48	2,40	2,18
Estados Unidos	4,11	3,04	3,00	2,90
Países ricos da OCDE	5,42	2,90	2,92	2,32
Leste asiático e pacífico ¹	5,31	6,48	7,39	7,39
América Latina e Caribe	5,79	5,05	1,91	2,77

Fonte: Banco Mundial (2003), *World Development Indicators*. Elaboração do autor.

Tabela 4 – Crescimento médio do PIB per capita (regiões e países selecionados, %)

	1961-1973	1974-1979	1980-1989	1990-2001
Mundo	3,41	1,40	1,28	1,06
Alemanha	4,12	2,58	1,88	1,36
França	4,35	2,34	1,85	1,53
Reino Unido	2,62	1,47	2,20	1,97
Estados Unidos	2,84	2,01	2,05	1,66
Países ricos da OCDE	4,34	2,12	2,30	1,63
Leste asiático e pacífico ¹	2,96	4,63	5,69	6,07
América Latina e Caribe	3,05	2,59	-0,11	1,10

Fonte: Banco Mundial (2003), *World Development Indicators*. Elaboração do autor.

Notas: 1) Inclui os seguintes países: Samoa Americana, Camboja, China, Fidji, Indonésia, Kiribati, Rep. Dem. Coréia, Lao PDR, Malásia, Ilhas Marshall, Micronésia, Mongólia, Myanmar, Palau, Papua Nova Guiné, Filipinas, Samoa, Ilhas Solomon, Tailândia, Timor-Leste, Tonga, Vanuatu, Vietnam.

Se, no entanto, a Era de Ouro foi um fenômeno que atingiu todo o mundo capitalista, como não poderia deixar de ser, o atingiu de modo desigual. A generalização de características da estrutura econômica, que já encontra limitações mesmo quando se trabalha somente no interior do bloco de países desenvolvidos, torna-se ainda mais imprecisa quando se procura dar conta também de economias periféricas dependentes. Nesse sentido, pode-se lembrar, por exemplo, que quando se menciona uma elevação nos padrões de vida que atingem a sociedade como um todo, certamente tem-se em vista mais

os países centrais que os periféricos – onde, a despeito de melhoras episódicas, as condições da classe trabalhadoras mantiveram-se precárias.¹²

Na maioria dos casos, contudo, as limitações que a periferia encontrou em consolidar sua própria versão da Era de Ouro não representaram ali um entrave à disseminação da ideologia peculiar ao período, o desenvolvimentismo. De fato, é possível dizer que, bem mais do que características econômicas concretas, centro e periferia capitalistas compartilhavam então uma mesma visão de mundo, embasada por conceitos comuns de “modernidade” e “progresso” dentro de uma mesma ordem estabelecida.

Nas nações do centro capitalista a ideologia desenvolvimentista fornecia respaldo ao Estado de Bem-Estar vigente. Concretamente isso significava que havia um “aval”, socialmente concedido, à atuação pública, que passava a ser responsável pela garantia do emprego e do crescimento econômico, lançando mão para tal de planejamento e investimento públicos; pela mediação das relações capital-trabalho; e pela garantia de condições mínimas de vida à população. Já na periferia, embora não se tenha efetivado um Estado de Bem-Estar, se tratava de descobrir, e eliminar, os entraves a seu próprio desenvolvimento econômico.¹³ As nações periféricas, como as latino-americanas, deveriam mirar-se nas nações desenvolvidas, notadamente na norte-americana, e percorrer o caminho já trilhado por elas, procurando, assim, se industrializar e se integrar com os demais países capitalistas, como forma de “desenvolver” suas próprias economias.

A principal mensagem carregada pela ideologia desenvolvimentista sugeria, desse modo, que o capitalismo era capaz de beneficiar todos os setores da sociedade e de toda e qualquer sociedade, fosse onde fosse. Naturalmente que só em referência à guerra fria, à existência de um modo de organização social pretensamente alternativo ao capitalismo, se pode dimensionar o relevo de tal mensagem. O cerne de seu conteúdo repousava justamente

¹² Por exemplo, veja-se a taxa de mortalidade infantil. Embora a média mundial tenha apresentado redução de dois pontos percentuais ao longo do período, para 9,05%, conforme citado, nos países ricos da OCDE esta taxa era 1,98%, enquanto na América Latina e Caribe era da ordem de 8,04%. (Banco Mundial, 2003) Como percebeu Hobsbawm (2004, p.255): “Hoje é evidente que a Era de Ouro pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos, que, por todas essas décadas, representaram cerca de três quartos da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações de manufaturadas. [...] Apesar disso, a Era de Ouro foi um fenômeno mundial, embora a riqueza geral jamais chegasse à vista maior da população do mundo [...]”.

¹³ No capítulo seguinte, quando da exposição das idéias propaladas pela CEPAL, voltar-se-á a discutir outros aspectos dessa ideologia desenvolvimentista que vigorou durante o período em questão.

em seu aspecto mais *ideológico* (aqui no sentido de instrumento de dominação de classe) de defesa do capitalismo.¹⁴ Como observou Hobsbawm:

Naturalmente a maior parte da humanidade continuava pobre, mas nos velhos centros industrializados, que significado poderia ter o “De pé, ó vítimas da fome!” da “Internationale” para trabalhadores que agora esperavam possuir seu carro e passar férias anuais remuneradas nas praias da Espanha? [...] Que mais, em termos materiais, podia a humanidade querer, a não ser estender os benefícios já desfrutados pelos povos favorecidos de alguns países aos infelizes habitantes que não haviam entrado no “desenvolvimento” e na “modernização”? (Hobsbawm, 2004, p. 262)

Outrossim, os próprios conceitos de “desenvolvimento”, “modernização” ou “progresso”, tão peculiares a este período, carregam uma pesada carga ideológica. Essas idéias de “desenvolvimento” e “modernização” eternizam a ordem social considerada “moderna” e apagam características concretas dessa ordem, como os conflitos próprios a ela (notadamente os conflitos de classe), que passariam a ser associados à falta de “modernização”. Assim, “as definições de ‘modernidade’ exigidas”, põe Mészáros (2004, p. 70, grifos do original), “são construídas de tal maneira que as especificidades socioeconômicas são ofuscadas ou deixadas em segundo plano, para que a formação histórica descrita como uma ‘sociedade moderna’ nos vários discursos ideológicos sobre a ‘modernidade’ possa adquirir um caráter paradoxalmente *atemporal* em direção ao *futuro*, por causa de contraposição, acriticamente exagerada, ao passado mais ou menos distante”.¹⁵

Não obstante seu caráter classista, o ideal desenvolvimentista foi fundamental para a existência da Era de Ouro do capitalismo, que, como mencionado, foi capaz de beneficiar também trabalhadores. Nada há de paradoxal nisso, considerando aquele período histórico,

¹⁴ Frisa-se uma vez mais: assumir que o desenvolvimentismo, assim como o neoliberalismo mais tarde, é uma questão de *classe* não expressa um tipo de “teoria da conspiração” ou algo que o valha. Em uma sociedade marcada pela existência de duas classes antagônicas o embate ideológico é algo que simplesmente existe, percebem ou não aqueles que teorizam sobre essa sociedade. John Mynard Keynes, por exemplo, que talvez seja o mais influente economista do período desenvolvimentista, não assumia a divisão da sociedade em classes como um aspecto relevante de seu trabalho, ainda assim quando posto defronte a tal questão colocou: “If I am going to pursue sectional interests at all, I shall pursue my own. When it comes to the class struggle as such, my local and personal patriotisms, like those of every one else, except certain unpleasant zealous ones, are attached to my own surroundings. I can be influenced by what seems to me to be justice and good sense; but the *class war* will find me on the side of the educated *bourgeoisie*”. (Keynes, 1972, p. 297)

¹⁵ É importante ter presente que essa noção de modernização ou desenvolvimento não é em nada distinta daquela ainda hoje empregada. Fala-se em desenvolvimento já tendo como pressuposto nunca questionado o capitalismo. Se por um acaso existem nessa sociedade antagonismos de classe que impedem a consecução do “desenvolvimento” como proposto em abstrato, então se deve analisar a questão a partir da ótica da ideologia. A questão reaparece, ainda que só em esboço, nas ‘notas conclusivas’ do presente trabalho.

no qual a tensão social gerada na luta de classes era potencialmente mais explosiva que o normal. Assim, durante o pós-guerra o desenvolvimentismo favoreceu a implementação de determinadas políticas econômicas, que por sua vez pareciam ratificar aquela noção de desenvolvimento.

Em suma, existiu durante o pós-guerra todo um arranjo social que possibilitou quase trinta anos de acentuado alívio das principais contradições do modo de produção capitalista. Uma época durante a qual poucos questionariam a capacidade do capitalismo de estender suas benesses por toda e qualquer parte.

Por inusitado que possa parecer, foi no interior dessa atmosfera “gloriosa” do capitalismo que apareceu e se nutriu a ideologia que, defendendo o exato oposto do que era então tido como consenso no campo econômico, veio a suplantá-lo: o desenvolvimentismo, já no raiar dos anos 1970: o neoliberalismo. Marcado, inclusive em seu nome, pelo resgate dos princípios liberais de um século antes, o neoliberalismo devia grande parte de sua nova teorização ao grupo de intelectuais de direita formado no pós-guerra conhecido como Sociedade de Mont Pèlerin, que contava com nomes como Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Karl Popper e Michael Polanyi, além de seus expoentes mais lembrados, Friedrich von Hayek e Milton Friedman.¹⁶

É objetivo da próxima seção discutir de modo mais detalhado as concepções e propostas políticas neoliberais. Antes, porém, que se possa passar a esse exame, é preciso dar relevo à forma como conseguiu o neoliberalismo se implantar e, a partir daí, ocupar progressivamente espaços até se instalar na posição hegemônica em que hoje se encontra.

Por tentador que seja para alguns, considerar a “vitória” neoliberal meramente um fruto da capacidade de articulação e organização de seus ideólogos seria uma simplificação do processo real. Não porque não houvesse, por parte desses, motivações políticas e

¹⁶ Diga-se de passagem, a Sociedade de Mont Pèlerin continua a existir até os dias de hoje, e já coleciona em sua história oito membros laureados com o prêmio Nobel de economia, entre outros de seus ilustres representantes políticos e acadêmicos. Segundo a auto-definição, presente em seu *web site* (www.montpelerin.org), “The Mont Pelerin Society is composed of persons who continue to see the dangers to civilized society outlined in the statement of aims. [...] Though not necessarily sharing a common interpretation, either of causes or consequences, they see danger in the expansion of government, not least in state welfare, in the power of trade unions and business monopoly, and in the continuing threat and reality of inflation”.

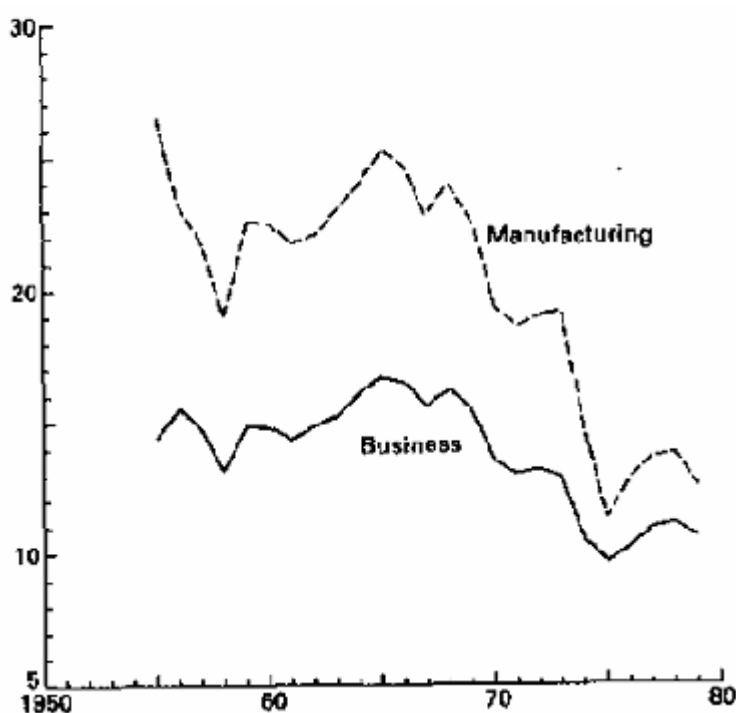
aspiração ao poder, mas sim porque essa aspiração somente poderia se concretizar diante de condições materiais adequadas.¹⁷ Assim, os movimentos de declínio do desenvolvimentismo e ascensão ideológica neoliberal devem ser apreendidos tomando em consideração fraturas já existentes na sociedade que indicavam a impossibilidade de manutenção daquele arranjo responsável por dar ao capitalismo seus anos de ouro.

Não é possível, dado o âmbito do presente trabalho, aprofundar quais foram as causas que levaram ao fim a Era de Ouro. Ainda assim, algumas notas se fazem importantes. Um grande número de autores enfatiza o papel do “choque exógeno de oferta”, provocado pelo choque do petróleo, como o estopim da crise capitalista. Olhando o período por outro ângulo, contudo, este parece ser um diagnóstico equivocado. Primeiramente, é válido observar que já nos anos 1960 o “modelo de desenvolvimento” das economias capitalistas apresentava sinais de esgotamento, apesar de a crise só ter se manifestado com maior força na década seguinte. Talvez o maior sinal da cada vez mais evidente insustentabilidade daquele modelo seja dado pela taxa de lucro. O gráfico 3, construído por Glyn et alli (1990), mostra claramente a queda que vinha acometendo esta variável. Essa tendência negativa da taxa de lucro era influenciada pelos ganhos obtidos pela classe trabalhadora (oriundos tanto de negociações salariais naquele período de grande organização sindical, quanto do aumento dos direitos trabalhistas), sem embargo não se considera que este fator pode ser considerado isoladamente para explicar tal movimento: ao contrário da avaliação de alguns estudos econômicos, na qual os salários (e os impostos, pressionados estes também pelas conquistas trabalhistas) aparecem como responsáveis diretos pela instabilização do sistema – através daquilo que os neo-ricardianos chamaram

¹⁷ Susan George (1999), por exemplo, em sua “curta história do neoliberalismo”, observa de modo a princípio acertado que o projeto neoliberal foi conscientemente desenvolvido e divulgado por um grupo de influentes intelectuais. A autora nota que apesar de se tratar de um grupo inicialmente restrito, ele foi capaz de articular um poderoso aparato ideológico. Explicaria-se assim como pôde, em questão de anos, essa ideologia se alastrar para além dos mais ambiciosos planos de seus idealizadores. Explicada dessa forma a ascensão ideológica neoliberal parece desconexa de quaisquer outros fatores objetivos existentes na derrocada do desenvolvimentismo. Falta à autora, em outras palavras, se perguntar como foi possível mobilizar todo seu aparato ideológico, e se seria isso possível sem nenhuma mudança na configuração do poder. Concorde-se aqui com Cise (2006, p. 150): “As teorias neoliberais, esta ‘novilíngua’ levada por uma centúria de economistas como Hayek e Milton Friedman, não estão na origem da ofensiva que conhecemos há mais de 30 anos contra o valor da força de trabalho. Eles deram caução ideológica ao movimento. O ponto de partida destas políticas deve-se procurar nas contradições mortais do sistema baseado na propriedade privada dos meios de produção e de decomposição que causa à humanidade”.

de *profit squeeze* –, procura-se sublinhar uma outra visão, em que se considera a crise, no modo de produção capitalista, um fenômeno mais complexo, fruto de suas próprias contradições; concretamente, a redução da taxa de lucro poderia ser a manifestação da crise, induzida ela mesma por razões variadas, como a elevação da composição orgânica do capital, a redução da mais-valia (inclusive, talvez, por *profit squeeze*) etc.

Gráfico 3 – Taxa média de lucro nas economias capitalistas avançadas, 1955-1980. (%)



Fonte: Glyn et alli (1990, p.52).

Como dito não é possível neste momento discutir em detalhes tal processo, mas é fundamental perceber que havia um problema, do ponto de vista econômico, e que as respostas a ele dadas deram início a mudanças econômicas e ideológicas muito significativas – desencadeando os processos de “reestruturação produtiva”, que dominará o mundo do trabalho nas décadas posteriores, e da ampliação da esfera financeira da economia, além da própria ascensão neoliberal.

Alguns dados macroeconômicos ajudam a evidenciar o que foi a crise dos anos 1970. O crescimento médio do PIB e do PIB per capita em geral não passa a ser negativo, mas se reduz a patamares bastante inferiores (tabelas 3 e 4 acima). Na Europa, as taxas de desemprego – um dos símbolos do período anterior – elevam-se progressivamente e sua média na década de 70 mais que dobra em relação à anterior, ficando em torno dos 4,5%. (Hobsbawm, 2004, p. 396)

A combinação desses fatores, estagnação econômica e desemprego, com as crescentes taxas de inflação configurou ainda um fenômeno que ficaria conhecido como *estagflação*. Mesmo sem entrar no mérito de quais foram as causas e conseqüências concretas de tal fenômeno, chama-se a atenção para o fato de que a estagflação foi um dos pontos de apoio recorrentemente utilizado pelos críticos do keynesianismo. De fato, esse fenômeno parece ser um elemento importante, embora não suficiente, para que se entenda como os diferentes governos começam paulatinamente a abandonar as políticas econômicas do pós-guerra. Assim, a crítica “científica” de economistas de toda natureza, embasada na constatação de problemas como estagflação, aliada às mudanças estruturais do sistema capitalista, que passava a demandar outro tipo de justificativa ideológica, marcaram o declínio da ideologia desenvolvimentista.

Sumarizando a questão, tem-se que o padrão de desenvolvimento, consolidado no pós-guerra, declarava na década de 1970 sua falência. Contrastando à Era de Ouro, Eric Hobsbawm (2004, p. 394) batiza o período ali iniciado de “Décadas de Crise”. Hobsbawm (op.cit., p. 396) nota que as Décadas de Crise não marcaram um colapso da economia mundial, mas um período de instabilidade macroeconômica e recrudescimento dos “problemas” sociais tanto no centro quanto na periferia. O fato é que o arranjo que permitira “domar” o capitalismo durante quase 30 anos já não funcionava mais e “os problemas que tinham dominado a crítica ao capitalismo antes da guerra, e que a Era de Ouro em grande parte eliminara”, ao menos no centro capitalista, “durante uma geração – ‘pobreza, desemprego em massa, miséria, instabilidade’ –, reapareceram depois de 1973”.

Se a crise dos 1970 trouxe de volta consigo “velhos problemas”, conhecidos do capitalismo, a natureza da crítica por eles inspirada era diversa. Não que naquele momento houvesse cessado de existir a crítica de esquerda, embalada ou não pelos partidos

comunistas em apoio ao “socialismo real”. No entanto, a esperança de que a decadência da Era de Ouro desse lugar a um novo modo de produção não capitalista desfez-se sob a “encantadora” retórica anti-estatizante e/ou sob as botas de generais, como ocorreu no Chile. Com efeito, o caso chileno é particularmente importante – um precursor em termos econômicos do que estava por vir na América Latina e no mundo.

Em 1973 o cenário político chileno era marcado pela “via específica para o socialismo” de Salvador Allende, um governo de coalizão de esquerda democraticamente eleito. Esse governo foi deliberadamente interrompido pelo golpe militar ocorrido naquele mesmo ano. Não há aqui a intenção de discutir com detalhes o que foi o programa socialista no Chile ou em que circunstâncias ele conheceu seu fim. Interessa, contudo, chamar a atenção para a face profundamente anti-democrática que o neoliberalismo mostrou em seu primeiro momento e que mais tarde procuraria velar; porém, mais do que isso, interessa mostrar sua associação com a perspectiva de classe e com os interesses imperialistas do capital internacional.¹⁸ Sustentado pela velha burguesia chilena, o governo militar foi o primeiro a adotar um programa econômico neoliberal idealizado pelos “*chicagoboyes*”, economistas treinados nos Estados Unidos, e implementado pela força, visando a liberalização comercial, privatização das empresas públicas, estabilidade monetária, retrocesso nas reformas de base levadas a cabo no período anterior (especificamente a reforma agrária) etc.¹⁹ Inaugurava-se antes do tempo uma modalidade política que poucos anos mais tarde ganharia o mundo. O golpe militar de 1973 enfileirou o Chile entre as ditaduras latino-americanas enquanto proporcionou-lhe o pioneirismo em termos de política econômica.²⁰

¹⁸ Assim, embora haja, hoje, freqüentes tentativas de associar o capitalismo contemporâneo e seu modelo econômico neoliberal à democracia – veja-se, por exemplo, Fukuyama (1992) –, essa ligação é desmentida pela história. Do mesmo modo, prefere-se não falar da intervenção norte-americana que favoreceu a implantação de inúmeras ditaduras na América Latina, incluindo aquela do Chile. Com isso os Estados Unidos ajudavam a ascensão de grupos políticos com eles alinhados não só política mas também economicamente. Uma boa resenha documentada da influência direta norte-americana no golpe militar e de sua aliança com a burguesia chilena pode ser encontrada, por exemplo, em Dreifuss (1986, capítulo IX).

¹⁹ Um exemplo do que se entende por reversão das reformas de base: de acordo com os dados citados por Cano (2000), 30% das terras redistribuídas na reforma agrária do período anterior foram restituídas a seus donos após o golpe.

²⁰ Exatamente por seu caráter profundamente novo, a implantação do neoliberalismo no Chile é freqüentemente referida como um “experimento”. Aqueles que se interessam pela história econômica chilena

Apesar da precursora experiência chilena, data-se o início da “era neoliberal”, por assim dizer, com a eleição dos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra em 1979, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos em 1980. De fato, as idéias neoliberais passaram os anos 1970 se espalhando e se nutrindo nos países capitalistas desenvolvidos, até que pudessem se tornar dominante nos anos 1980. Após as eleições de Thatcher e Reagan, por toda a Europa Ocidental se espalharam, um país atrás do outro, governos de direita abertamente comprometidos com políticas neoliberais – como Kohl, na Alemanha, e Schluter, na Dinamarca – ou de esquerda, mas que uma vez eleitos se viram em meio a uma reorientação rumo aos novos princípios neoliberais de “boa política econômica” – Mitterrand, González, Soares, Craxi e Papandreou, respectivamente de França, Espanha, Portugal, Itália e Grécia. De um modo ou de outro, Anderson (1995, p. 14) atesta que ao fim da década apenas os governos de Suécia e Áustria resistiam à onda neoliberal em território europeu, enquanto a expansão neoliberal continuava fora do continente com a adesão de Austrália e Nova Zelândia.

Ao mesmo tempo em que se espalhava pelos países desenvolvidos, a expansão do neoliberalismo seguia seu curso também pela periferia. A expansão ideológica utilizava-se ali da influência exercida pelas agências multilaterais – notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e, mais tardiamente, a Organização Mundial do Comércio (OMC) –, sobretudo durante o período da crise da dívida no caso da América Latina, onde a renegociação das dívidas externas incluía cláusulas de compromisso com políticas econômicas convencionais e ajustes estruturais pró-mercado. Contudo, por mais importante que seja o papel exercido por essas instituições, é mister ter presente que, sem menosprezar o poder dessas agências sobre os “países em desenvolvimento”, ocorreu em grande medida uma adesão voluntária da periferia aos preceitos da nova ordem, revelando assim a força adquirida pela hegemonia neoliberal. Em outras palavras, não se pode atribuir a virada neoliberal tão somente a uma imposição de fora para dentro; os governos da periferia capitalista foram cooptados e assumiram para si o projeto propalado pela ótica neoliberal.

do período em questão encontram resenhas em Foxley (1988) e Ffrench-Davis (2004). Outras análises críticas dessa experiência são fornecidas por Carcanholo (2004b) e Caputo (2000).

No processo de adesão generalizada ao neoliberalismo, desempenha um papel particularmente importante o fim da guerra fria, anunciado ainda nos anos 1980 e selado em 1990 com a reunificação alemã e a dissolução da União Soviética. O impacto exercido pelo fim do assim-chamado “socialismo real” sobre as organizações políticas de esquerda foi simplesmente estrondoso – a despeito da postura crítica que muitas delas guardavam com relação aos modelos político e econômico do socialismo soviético. Concretamente o desmoronamento do “socialismo real” deixou ao léu antigos e novos militantes socialistas que, mesmo quando céticos com relação ao socialismo soviético, tinham ali o exemplo de que era possível revolucionar e subverter a ordem capitalista.

Do ponto de vista da expansão territorial, o dismantelamento do bloco comunista significava para neoliberais “apenas” a anexação do Leste europeu – onde, aliás, o capitalismo neoliberal se instalou com velocidade e violência sem precedentes. Porém, no plano ideológico as conseqüências foram ainda mais graves, no qual a ideologia neoliberal passou a se colocar como a única alternativa possível, anunciando o “ponto final” da história humana e a vitória incontestada do capitalismo.²¹ O arrogante lema “*there is no alternative*”, de Margaret Thatcher, parecia mais do nunca uma verdade inevitável.

O discurso neoliberal, uma vez hegemônico, propagou-se por todas as esferas, científicas ou não, do pensamento contemporâneo. Esse discurso introduz em cada uma dessas esferas sua lógica individualista e economicista, que eterniza o modo de produção capitalista como forma natural e a-histórica de organização dos homens. Ao mesmo tempo, no campo da Economia, o neoliberalismo eliminava “antigos” debates e estabelecia uma nova clivagem entre as políticas econômicas: as boas e as ruins. No lugar das velhas discussões econômicas, o neoliberalismo coloca um discurso pretensamente técnico (e somente técnico), isento de “ideologia” e amparado pelo que há de mais “novo” e “sofisticado” dentro da ciência econômica. Talvez seja o melhor exemplo dessa situação a criação do Consenso de Washington – um conjunto de diretrizes para as “boas” políticas

²¹ A expressão “fim da história” remete ao economista norte-americano Francis Fukuyama, assessor de Reagan durante os anos 1980. Fukuyama, que publicou ainda em 1989 um artigo homônimo, ficou marcado como exemplo crasso do clima ideológico de comemorações pela vitória capitalista. Segundo o autor, o fim dos discursos facista e comunista, principais rivais do capitalismo no século XX, anunciou a realização da história humana e o triunfo da democracia burguesa e liberal. Ver Fukuyama (1992).

que deveriam ser implementadas na periferia capitalista, mais especificamente, na América Latina.²²

Ao discurso pretensamente técnico da ciência econômica somaram-se, na retórica neoliberal, as transformações no bloco capitalista que configuraram processo conhecido como “globalização”. De acordo com o discurso neoliberal, o fenômeno da globalização, supostamente iniciado pelas mudanças tecnológicas, veio coroar-lhe como única alternativa, o dito “pensamento único”: a “terceira revolução industrial” e o advento das novas tecnologias de informação teriam fortalecido o capital, tornando qualquer tentativa de intervenção estatal sobre o mercado, agora mais que nunca, imprudente, ou, para usar a terminologia da moda, “populista”. A globalização, em suas dimensões comercial e produtiva, revelava grupos empresariais gigantescos operando em escala global e com incrível influência econômica; de outra parte, a dimensão financeira da globalização, tida agora como elemento central da nova ordem econômica, conferia ao capital uma mobilidade quase instantânea e colocava nas bolsas de valores dos grandes centros internacionais os destinos de economias nacionais inteiras. Assim, a globalização – comemoravam os neoliberais – exerceria, por uma via ou por outra, um efeito “disciplinador” sobre os Estados.

A ideologia neoliberal foi capaz de alcançar os quatro cantos do globo e arrebatou quase todas as esferas do pensamento contemporâneo. Em um mundo em que já não se apresentam as disputas ideológicas da guerra fria, o neoliberalismo aparece como a expressão do triunfo capitalista, do triunfo da “sociedade de mercado”, e se espraia pelo globo como a única alternativa. Por desanimador que seja, o quadro atual obriga a concordar com o historiador inglês Perry Anderson (2003, p. 90), quando este afirma que o neoliberalismo é “*a ideologia política mais bem sucedida da história*” – tanto em termos extensivos (do alcance geográfico), quanto intensivos (por sua capacidade de colocar-se como “pensamento único”).

²² O Consenso de Washington foi elaborado a partir de um encontro de economistas latino e norte-americanos em Washington. O mote da reunião era formular políticas para a América Latina que contassem com o apoio do departamento de Estado norte-americano. O assunto será tratado com mais detalhes na seção seguinte.

1.2 A concepção estratégica: teoria e práticas neoliberais

Como se tentou mostrar acima, o neoliberalismo surgiu como uma resposta do capitalismo à crise da década de 1970. Sua postura diante de tal crise era culpar o as conquistas trabalhistas e o keynesianismo, reinante na esfera econômica pelo menos desde o fim da Segunda Guerra, pelos problemas enfrentados. Segundo o argumento utilizado, sob a tutela keynesiana, o Estado sofreu uma hipertrofia e os resultados trazidos pelo excesso de intervencionismo teriam sido o desincentivo à atividade produtiva e a aceleração inflacionária. Por isso, deveriam ser buscadas novas políticas, norteadas pela formação de uma sociedade em que o mercado funcionasse como instância única de distribuição dos recursos – e pela respectiva “readequação” do Estado a essa sociedade. A pretensão neoliberal, ontem como hoje, é a formação de uma “sociedade de mercado” – sua perspectiva é de que a soma das ações auto-interessadas (egoístas) de cada agente econômico faz emergir uma ordem social harmônica, e sua interação no mercado garante, através do mecanismo de ajuste dos preços relativos, a máxima eficiência na alocação dos recursos.

Em termos teóricos, o diagnóstico e as propostas neoliberais fundamentam-se em uma combinação de elementos oriundos de basicamente duas concepções – a doutrina política liberal e a teoria econômica neoclássica.²³ Note-se, porém: é correto que o neoliberalismo incorpora noções familiares a essas visões de mundo, mas este não pode ser reduzido a nenhuma das duas.

De um lado, o neoliberalismo compartilha com o liberalismo clássico e a Economia neoclássica os mesmos pressupostos – o individualismo metodológico, a racionalidade econômica dos agentes etc. A própria idéia central daquela ideologia é uma reedição da noção liberal de “mercados auto-reguláveis”, com uma fundamentação econômica dada pela teoria neoclássica. De outro, muito se pode aprender sobre a natureza do

²³ Vale observar, mesmo dentro de concepções marcadas por uma divisão aguda entre as “esferas” política e econômica, não se pode vender os olhos à existência de uma imbricação entre essas. O próprio liberalismo clássico serve de exemplo: aquela doutrina política tem em Adam Smith (o “pai da Economia”, como muitos gostam de pôr) um de seus maiores expoentes.

neoliberalismo pela observação de suas diferenças com relação a seus antecedentes teóricos.

Carcanholo (2004, p. 284-288) sintetiza em cinco pontos as divergências entre neoliberalismo e liberalismo clássico. O primeiro tem natureza histórica: enquanto o liberalismo clássico possuiu um caráter progressista, na medida em que se dirigia contra a nobreza e o Estado estamental, pregando a igualdade (jurídica) entre indivíduos, o neoliberalismo aparece como uma força conservadora, pois dirige seus esforços ao desmonte do Estado de Bem-Estar. Em segundo, tem-se que o neoliberalismo, diferentemente do liberalismo clássico, se esforça em mistificar seu caráter ideológico. Este se apresentava como era, uma doutrina política, uma opção ideológica, aquele procura se apresentar, não como uma ideologia, mas como a “única opção”. A terceira diferença é que, enquanto o liberalismo clássico tinha seus fundamentos na filosofia e na política, o neoliberalismo se fundamenta na teoria econômica e pretende subordinar as demais esferas sociais aos critérios econômicos. O quarto ponto diz respeito ao modo como é encarado o 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. Por fim, tem-se que a função ideal do Estado não é vista do mesmo modo: enquanto o antigo liberalismo foi conhecido por suas proposições sobre o Estado mínimo, os neoliberais reconhecem que deve haver um Estado forte o suficiente para garantir o Estado mínimo.

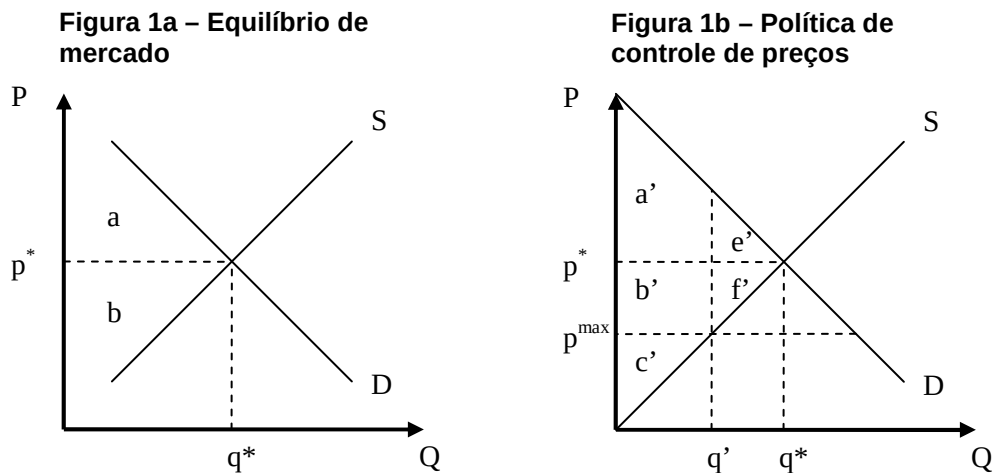
Também não há identidade completa entre neoliberalismo e a Economia neoclássica. A teorização neoclássica é certamente aquela que, no ramo da economia, melhor fornece amparo ao neoliberalismo – assim como este é o modo mais coerente de expressão política para as conclusões neoclássicas. Isso se torna especialmente importante, dado o destacado lugar ocupado pela economia dentro de uma sociedade ditada pelos preceitos neoliberais, em que a economia se torna uma instância privilegiada de decisões de qualquer caráter que seja. No entanto, como ensina a experiência histórica, no processo de implantação do neoliberalismo admitiu-se uma ampla gama de políticas econômicas muitas

das quais se encontravam amparadas por correntes de pensamento que não a neoclássica.²⁴ Isso é possível porque o neoliberalismo é um projeto político e lhe importam mais os fins que os meios. Longe de se assemelhar a um receituário rígido de políticas, o neoliberalismo se constitui em torno de princípios orientadores.²⁵ De fato, a conjugação entre rigidez de princípios e plasticidade na aplicação de políticas constitui um traço de grande força da ideologia neoliberal, pois lhe confere fácil adaptação a diferentes países e regiões do globo.

Mas quais seriam os princípios orientadores das políticas neoliberais? Segundo essa ideologia, a “boa” política econômica deve, antes de tudo, garantir liberdade aos mercados – como modo mais eficiente de maximizar o bem-estar social e evitar desperdícios de recursos (ineficiência econômica). Esse argumento poderia ser “cientificamente” comprovado utilizando-se, por exemplo, uma análise neoclássica de equilíbrio parcial, ou seja, uma análise de um mercado representativo que poderia ser entendida para qualquer outro.

²⁴ Um exemplo disso são os planos de estabilização monetária adotados em diversos países da América Latina. Em vários desses planos, medidas heterodoxas, contrárias aos preceitos neoclássicos, foram implementadas, sem que isso deformasse o caráter neoliberal da estratégia desses governos. No caso brasileiro, o último plano de estabilização, o Real, apesar de conter medidas heterodoxas, tinha uma visão basicamente ortodoxa do processo inflacionário, segundo a qual “a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições”, como explicou o então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso (1994, p. 114). Do mesmo modo, o combate à inflação era ali parte de uma estratégia de desenvolvimento neoliberal, que continuou a ser implementada com as ditas reformas estruturais.

²⁵ Com efeito, a heterogeneidade das políticas econômicas utilizadas na implantação do neoliberalismo levou diversos cientistas sociais, como o economista Paulo Nogueira Batista Jr. (1996), a questionar a validade teórica do conceito “neoliberalismo”. Segundo esses autores, o conceito não possuiria grande poder explicativo, já que, concretamente, as políticas econômicas variaram significativamente de um país a outro – variaram de caso a caso as políticas adotadas, a seqüência de implantação e o grau de aprofundamento. A perspectiva aqui adotada defende que essa diversidade não depõe contra a validade do conceito, mas evidencia que a perspectiva neoliberal deve ser apreendida por sua estratégia em um plano estrutural, e não por suas políticas de curto-prazo.



Na figura 1a, p^* é o preço de equilíbrio, vigente caso o mercado seja deixado em liberdade. Em termos de bem-estar, tem-se nesse momento que o “excedente do produtor”, que mede o benefício obtido por produtores no intercâmbio, é igual à área do triângulo b ; enquanto o excedente do consumidor é representado pela área a . Suponha-se que o governo intervenha nesse mercado, por exemplo, estabelecendo uma política de controle de preços que imponha um preço inferior àquele de equilíbrio – como visto na figura 1b. O preço efetivo torna-se agora $p^{\max}$, e o governo imagina que, com isso, melhorou a situação dos consumidores. Contudo, o novo preço desincentiva a produção e a oferta é reduzida até o ponto q' . O que se observa nesse novo ponto em que opera a economia, é que uma parte do excedente do produtor, representada pela área b' , de fato é transferida para os consumidores, mas outra parte do excedente do consumidor, e' , é perdida em virtude da redução da produção. O novo excedente do produtor é bem menor (área c') e o novo excedente do consumidor tem um resultado ambíguo, representado pela área $(a' + b')$. Porém mais do que isso, o que a figura revela é que haveria uma perda para a sociedade como um todo, a área $(e' + f')$. Essa área é chamada de “peso morto” e denota exatamente a ineficiência econômica gerada pela intervenção estatal. Nesse caso, é fácil perceber que caso o governo não tivesse intercedido os resultados seriam mais satisfatórios.²⁶

²⁶ Note-se, existem inúmeras formas por meio das quais o governo pode intervir na economia – tais como, quotas de produção, políticas de preço mínimo, impostos e tarifas etc. Não é o objetivo aqui mostrar o efeito de cada uma delas na visão dessa teoria, mas deve-se dizer que, via de regra, todas elas teriam como efeito

É preciso observar, porém, que esta análise somente possuiria validade em uma situação de “concorrência perfeita”, ou seja, na qual se supõe haver um grande número de produtores autônomos, consumidores com perfeito conhecimento dos preços de mercado e bens homogêneos (sem nenhum grau de diferenciação entre eles). É claro que os economistas neoclássicos não esperam que esses pressupostos sejam encontrados corriqueiramente. Boa parte de seu argumento é justamente que, uma vez que esse regime concorrencial é capaz de assegurar o desempenho econômico ideal, qualquer intervenção na economia somente se justifica caso busque aproximar a realidade a esse tipo de modelo.²⁷

Historicamente, a aplicação dessa perspectiva significou adotar políticas de redução do Estado e desregulamentação de todo e qualquer mercado, isto é, *políticas pró-mercado*. Foi com essa perspectiva que o neoliberalismo embasou seu diagnóstico dos problemas econômicos e sociais e formulou sua estratégia de desenvolvimento.

Segundo o seu argumento, o excesso de intervenção do Estado gera crises, como demonstrariam a crise dos 1970, para o capitalismo mundial, ou a crise da dívida, na América Latina dos 1980. Seja com intervenção direta na esfera produtiva, seja com tentativas de controlar a economia pela legislação, a intervenção estatal leva a economia a operar em um ponto sub-ótimo e cria tendência inflacionária.²⁸ Portanto, a única forma de lograr um desenvolvimento sustentado é deixar que este seja puxado pela iniciativa privada, orientada pelas forças mercado.

colateral a geração de um “peso morto”, ou seja, de uma perda de eficiência, para a economia. Ademais, é importante observar que embora essa análise tenha cunho marcadamente neoclássico, muitas outras escolas aceitariam seus resultados. Esse raciocínio dificilmente ofenderia, por exemplo, a um Novo-Clássico ou a um Novo Keynesiano. A principal contestação oriunda destes poderia vir da contestação aos pressupostos de concorrência e informação perfeitas, ou de plena mobilidade de capitais talvez, mas não uma condenação metodológica mais profunda de modo que se aceita que, caso os pressupostos sejam corroborados, os resultados são válidos.

²⁷ Esse tipo de posição por parte dos economistas neoclássicos gerou, e gera, inúmeras críticas dentro das ciências econômicas. Um bom exemplo é oferecido pelo movimento Pós-Autista, para quem essa dissociação neoclássica com relação à realidade é tal e qual uma patologia, o autismo. Maiores informações sobre o movimento em <www.paecon.net>. Uma resenha crítica a esse respeito pode ser encontrada em Combat et alli (2004).

²⁸ Há, nesse sentido, uma retomada da velha “teoria quantitativa da moeda”, segundo a qual a inflação é explicada primordialmente pelo aumento da quantidade de moeda em circulação, e esta seria por pressuposto de controle exclusivo dos governos. Assim, se conclui que todo aumento generalizado de preços tem por contraparte o excesso de gasto público.

Assim, para colocar um país na rota de desenvolvimento, o primeiro passo seria estabilizar a economia, pois o aumento dos bons investimentos só se dá em um ambiente macroeconômico estável. Em segundo lugar, seria preciso desmontar os aparatos de intervenção pública. Uma série de reformas seria necessária, das quais se destacam: *privatização* das empresas públicas, “desonerando” o Estado e diminuindo sua intervenção direta; *flexibilização do mercado de trabalho*, pois a tentativa do Estado e dos sindicatos de impor regras neste mercado seria fonte de desestímulos à atividade produtiva, sendo mais responsável por desemprego do que o contrário; *liberalização comercial*, ou seja, diminuir ou acabar com subsídios e impostos à exportação/importação, para estimular o comércio internacional e promover ganhos de eficiência via especialização produtiva; *abertura e desregulamentação financeira*, pois o livre fluxo de capitais levaria ao equilíbrio naquele mercado, estabelecendo uma taxa de juros correta capaz de financiar a iniciativa privada e gerar lucros aos portadores de poupança ociosa. Assim, essas reformas, se inseridas em um macro-ambiente favorável, estabeleceriam “bases sólidas” para a retomada do crescimento econômico sustentado, capaz inclusive de trazer melhoras sociais.²⁹

Sistematizando o que foi dito, observa-se que a estratégia neoliberal consiste de três momentos: i) estabilização macroeconômica, ou seja, controle da inflação e do gasto público; ii) reformas estruturais – onde se encaixa todo aquele rol de políticas defendidas e aplicadas nas últimas décadas; iii) retomada do desenvolvimento econômico, com aumento da taxa de investimento calcado no setor privado, promovendo o desenvolvimento econômico. É importante enfatizar que esses são os três momentos lógicos, e não históricos, da estratégia. Na prática, se poderia ver, como se viu de fato, uma justaposição no tempo de medidas de estabilização e reformas estruturais.³⁰ No entanto, do ponto de vista lógico, a

²⁹ A relação entre neoliberalismo e o “setor social” é desenvolvida na seção seguinte. Adianta-se, no entanto, que essas melhoras sociais seriam função, principalmente: da eliminação dos efeitos perniciosos da inflação sobre as camadas mais baixas da população; do estabelecimento da rota de trajetória de crescimento equilibrado, dentro da qual as únicas formas de desemprego existente seriam o voluntário e friccional; além do próprio efeito gerado pelo aumento da quantidade de bens, causada pela maior eficiência produtiva e pelo favorecimento do comércio.

³⁰ De fato, Baruco e Garlipp (2005, p.1760.) enfatizam que as reformas estruturais desempenharam um papel significativo na estabilização monetária: “[...] o processo de abertura comercial contribuiu junto ao controle inflacionário, justamente porque provocou uma maior competição da produção doméstica do país que adotou com os produtos externos, contribuindo para que os preços domésticos não subissem para além dos preços externos. A abertura financeira, através da entrada de capital externo, ao provocar a valorização da

estabilização monetária seria um pré-requisito para a que as reformas pudessem efetivamente transformar as estruturas econômicas, e esses dois momentos, estabilização e reformas, constituiriam o passo indispensável para o desenvolvimento.

Como se mencionou anteriormente, a forma como foi implementada concretamente essa estratégia em cada lugar variou de acordo com as especificidades nacionais. Nos países europeus, onde havia um Estado de Bem-Estar constituído, a flexibilização do mercado de trabalho foi um tópico muito enfatizado – e disso é a prova maior a pioneira Inglaterra, onde sindicatos históricos foram completamente aniquilados em questão de poucos anos, apesar da resistência que o tema encontrou em outros países.³¹ Já na periferia, onde a despeito das legislações trabalhistas subsistiam inúmeras formas de reduzir os “custos salariais”, freqüentemente viu-se a ênfase recair em outras questões.³²

Uma experiência particularmente importante para o presente trabalho foi a formalização dada aos princípios orientadores do neoliberalismo, na América Latina no fim dos 1980. A agenda de reformas e políticas criada nessa ocasião foi chamada de Consenso de Washington, sendo mais tarde reformulada e se tornando o pós-Consenso de Washington. Ambas as versões seguiram, mais ou menos o mesmo formato, que incluía seções de debate entre economistas latino-americanos sediadas pelo *Institute for International Economics* em Washington, e a posterior publicação de suas conclusões.³³

taxa de câmbio, também auxiliou no controle dos preços. Além do mais, a valorização cambial faz com que os insumos importados fiquem mais baratos, reduzindo com isso os custos da produção interna. [...] O processo de privatização também cumpriria um importante papel junto ao esforço estabilizador, dado que os recursos arrecadados pelo Estado seriam (supostamente) direcionados para o abatimento do estoque da dívida pública, o que reduziria a necessidade intertemporal de emissão monetária, controlando assim a aceleração da inflação. A flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, ao reduzir os encargos trabalhistas, cumpriria o papel de manter os preços controlados, ainda que ocorra pressão pela manutenção ou alta das taxas de lucro internas”.

³¹ Uma análise detalhada do caso inglês pode ser vista em Antunes (2000, capítulo 5).

³² O caso brasileiro é bastante ilustrativo aqui. Como explica o economista José Marcio Camargo (1996, p. 18), apesar da “pesada” regulamentação, o mercado de trabalho não pode ser considerado rígido no Brasil por uma série de motivos, entre eles: porque “embora essas restrições [ao mercado de trabalho] estejam previstas em lei, e algumas até mesmo na Constituição, são passíveis de negociação nos tribunais do trabalho. Isso torna o custo não-salarial da mão-de-obra flexível para a firma, mesmo no caso de o salário real ser rígido”; e porque “há incentivos para que empregados e empregadores não cumpram a lei, não assinando contratos ou não observando todas as limitações impostas pela legislação”.

³³ Veja-se Williamson (1990) e Williamson e Kuczynsky (2004).

A expressão “Consenso de Washington” foi cunhada por John Williamson, professor do *Institute for International Economics*. O período em questão era profundamente conturbado, marcado pela crise da dívida e pelas negociações entre os governos latino-americanos e seus credores. Ainda assim, de acordo com Williamson (1990, 2004c), haveria um consenso em torno de 10 medidas que deveriam ser adotadas pelos governos latino-americanos com o pronto apoio de Washington:

1. déficits orçamentários... pequenos o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionário;
2. gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem mais recursos do que seu retorno econômico é capaz de justificar... para campos negligenciados com altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária e saúde, e infra-estrutura;
3. reforma tributária... de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais;
4. liberalização financeira, envolvendo um objetivo final de taxas de juros determinadas pelo mercado;
5. uma taxa de câmbio unificada a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não tradicionais;
6. restrições comerciais quantitativas a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa uniforme da ordem de 10% a 20%.
7. abolição de barreiras que impedem a entrada de investimento estrangeiro direto;
8. privatização de empresas de propriedade do Estado;
9. abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas ou restringem a competição;
10. a provisão de direitos garantidos de propriedade, especialmente para o setor informal. (Williamson, 2004c, p. 284)

Vale dizer, embora o Consenso tenha sido elaborado em colaboração com economistas latino-americanos visando os problemas dessa região, não tardou para que a expressão fosse reconhecida como o mais célebre emblema da concepção neoliberal de política não só na América Latina, mas ao redor de todo o mundo.

A despeito da retórica de direita, para quem nada há de comum entre o Consenso e o neoliberalismo,³⁴ quando cuidadosamente analisadas, as medidas sugeridas pelo Consenso

³⁴ O ex-presidente do Banco Central brasileiro, Armínio Fraga (2004, p. x), oferece um depoimento que ilustra a referida posição: “É para mim curioso que, anos depois de sua criação por Williamson, o Consenso de Washington seja visto como um manifesto neoliberal, até mesmo com um quê de radicalismo de direita.

de Washington revelam-se em dia com os desejos mais ardorosos de qualquer liberal (ou neoliberal): em todos os casos se trata de reduzir a participação do Estado na economia, favorecer/liberalizar o fluxo internacional de capitais (comercial, produtivo e financeiro) e proteger os direitos destes (garantindo os direitos de propriedade).

Em fins dos anos 1990, começou a se disseminar a idéia de que era necessário rever as medidas propostas pelo Consenso de Washington. Naquilo que ficou conhecido como o pós-Consenso de Washington, partia-se da constatação de que à “década perdida” de 1980 somava-se outra “mais que perdida” nos 1990, não obstante as reformas estruturais em curso. O pós-Consenso, entretanto, procurava dissociar o mau desempenho das economias latino-americanas e o caráter das políticas ali implantadas.³⁵ A avaliação do pós-Consenso, começada no Banco Mundial (ver Bustelo, 2003) e apoiada pelo próprio Williamson (2004a, 2004b), é que os resultados econômicos decepcionantes da América Latina pós-reformas têm três grandes causas.

Primeiramente, Williamson sugere que esses resultados negativos foram em parte causados pela seqüência de crises financeiras que teve lugar a partir de 1994. Segundo o autor essas crises “às vezes exógenas, mas quase sempre devidas a escolhas políticas míopes na região [latino-americana], desempenharam um papel esmagadoramente importante na interrupção do progresso”. (Williamson, 2004c, p. 270) Essa visão defendia, especialmente, que o modo como se deu a liberalização financeira na América Latina não foi adequada, deixando os países ali localizados vulneráveis às crises financeiras.

John não é nada disso. No contexto histórico em que o Consenso foi proposto, tratava-se de uma resposta correta a problemas concretos diagnosticados por Williamson com a sua habitual competência”.

³⁵ Na mais completa inversão diz Fraga (2004, p. ix), no prefácio do livro em que Williamson e Kuczynsky formalizam o pós-Consenso: “boa parte dos escritos sobre o tema tende a atribuir o relativo fracasso da América Latina na década de 90 a uma suposta ênfase no Consenso de Washington, deixando de lado o fato de que na maioria dos países o Consenso não foi aplicado, especialmente no que tange aos aspectos macroeconômicos. Prova disso foram as inúmeras crises de natureza fiscal, cambial e financeira que assolaram a região nas últimas duas décadas”. Assim, o Sr. Armínio Fraga consegue provar que a crise latino-americana não é responsabilidade das políticas divulgadas pelo Consenso exatamente pela existência da crise. Não satisfeito prossegue, “Uma consequência dessa interpretação é a persistência de uma eterna busca de modelos alternativos na América Latina. Esses são, em geral, ao mesmo tempo menos rigorosos no campo macro e mais criativos no estrutural. [...] Essas propostas freqüentemente são apresentadas como um substituto menos custoso à *boa política macroeconômica*, o que não é o caso. Na verdade, o sucesso depende em última instância da implantação *consistente e paciente* de *boas políticas* macro e microeconômicas”. (Idem, *ibidem*. Grifos nossos.)

Exatamente por isso, sugerir-se-ia, em segundo lugar, que houve deficiências e/ou insuficiências na aplicação das “reformas de primeira geração” (aquelas preconizadas pelo Consenso no início dos 1990). Assim, o mau desempenho econômico poria em evidência a necessidade de reorientar umas (como a desregulamentação financeira) e levar a cabo outras das reformas já iniciadas na região, mas ainda inconclusas – como as privatizações, desregulamentação e liberalização de alguns mercados, avançando, principalmente, na flexibilização do mercado de trabalho. (Williamson, 2004a, p. 9) Por fim, a terceira causa de problemas residiria em fatores que, por contingências históricas, não foram devidamente tratados no Consenso, constituindo esses objetos da “segunda geração” de reformas estruturais. Essa nova agenda de reformas se organiza em torno de dois tópicos: reformas institucionais, fundamentalmente para eliminar a corrupção e o populismo que ainda rodeiam os governos latino-americanos; e uma “agenda social”, melhor tratada na seção seguinte, de políticas voltadas à mitigação de pobreza, desigualdade etc., mas ainda comprometidas com a eficiência econômica.

A reformulação ortodoxa do diagnóstico do Consenso de Washington no pós-Consenso foi impulsionada pela própria incapacidade daquele em oferecer os resultados prometidos. Sua nova formulação procurou em grande medida atribuir esses problemas a uma ordem externa, responsabilizando às vezes crises exógenas, às vezes governos corruptos e “míopes”, ou ainda a existência de “falhas de mercado”. Este último argumento ganhou destaque pela voz do economista, já laureado com o prêmio Nobel e ex-diretor do Banco Mundial, Joseph Stiglitz. Partindo de uma perspectiva econômica Novo Keynesiana, Stiglitz argumentou que as políticas defendidas no bojo do Consenso de Washington eram, de fato, neoliberais e haviam contribuído para o desastre econômico da periferia capitalista. Sua perspectiva não rechaçava as análises e reformas ortodoxas, mas defendia que o desenvolvimento dependia de um novo aparato gerencial e outros marcos regulatórios. Essa visão foi, ainda que não sem ressentimentos, prontamente incorporada à perspectiva do pós-Consenso que alguns, inclusive, preferiram chamar *Consenso de Washington com rosto humano*. (Bustelo, 2003, p. 9)

1.3 Neoliberalismo e a Economia do bem-estar

Como se procurou explicar na seção anterior, o péssimo desempenho do setor social foi uma das molas propulsoras de reformulações na estratégia neoliberal como expressa pelo Consenso de Washington. Contudo, não seria verídico afirmar que foi somente a partir deste momento que o pensamento ortodoxo passou a se interessar por políticas sociais.

No bojo de transformações econômicas promovidas pelas reformas estruturais do neoliberalismo, pode-se dizer que o “setor social” ocupava lugar de destaque. No centro capitalista, sobretudo na Europa, isso ocorria virtude do alto grau de compromisso estatal com a promoção de serviços sociais. Ao mesmo tempo, na periferia a miséria visível a olho nu em toda parte tornava sempre necessário um posicionamento a respeito do tipo de política social capaz de elevar o bem-estar da população pobre – senão por causas mais nobres, no mínimo por um critério de manutenção da “coesão” social.

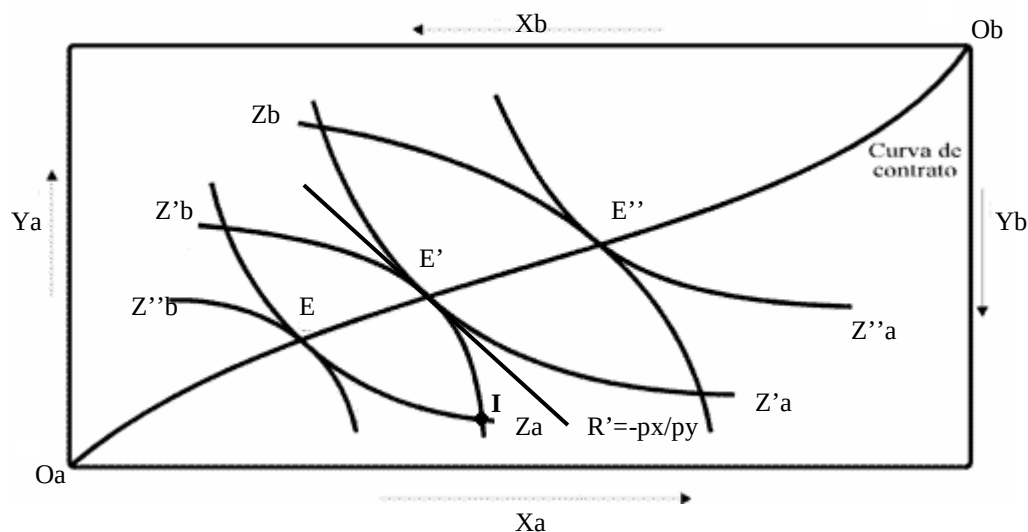
Obviamente, a primeira determinação fundamental para promover a elevação do bem-estar, desde a ótica neoliberal, era o fortalecimento dos mecanismos de mercados. Como se procurou destacar anteriormente, a intervenção estatal criaria ineficiências reduzindo o bem-estar nacional agregado. Partindo do ponto de vista dos indivíduos, os economistas neoclássicos procuravam mostrar os benefícios dessa posição através dos chamados “teoremas do bem-estar”.

A Economia do bem-estar, ramo da ciência econômica que estuda os problemas relativos à avaliação das diferentes sociedades, se fundamenta em dois teoremas. Em termos sintéticos, o primeiro teorema do bem-estar garantiria que todo equilíbrio encontrado por meio de um mercado competitivo é Pareto-eficiente.³⁶ A idéia é que em uma sociedade de livre mercado existe a troca quando esta é vantajosa para os indivíduos envolvidos, e esta persiste até que não seja possível realizar trocas com vantagens para

³⁶ O termo “eficiência de Pareto” (também chamado de “ótimo de Pareto”) foi cunhado em homenagem ao economista italiano Vilfredo Pareto, que viveu no início do século XX. Segundo esse conceito define-se como ótimo social aquela situação na qual nenhum indivíduo pode melhorar de condição (aumentar sua utilidade) sem que um outro piore.

todos. A noção de ótimo de Pareto pode ser entendida a partir da Caixa de Edgeworth abaixo.

Figura 2 – Caixa de Edgeworth



A caixa mostra as curvas de utilidade de dois agentes econômicos representativos (*a* e *b*), que, por hipótese, têm preferências bem comportadas (sendo $Z < Z' < Z''$) e suas dotações de dois produtos diferentes (*X* e *Y*). Qualquer ponto na caixa indica uma certa distribuição dos bens, e portanto um certo nível de utilidade para ambos os agentes. O que a análise da caixa pretende mostrar é que em qualquer ponto fora da “curva de contrato”, que é formada pela sucessão dos infinitos pontos de equilíbrio presentes na caixa, continua a existir incentivos para troca. Observe-se o ponto *I*, escolhido arbitrariamente e localizado sobre as curvas *Za* e *Z'b*. Nessa situação ainda existe incentivo para troca porque *a* pode aumentar sua utilidade sem que *b* piore, de modo que as trocas continuam e os agentes se movem sobre a curva de indiferença *Z'* de *b*; ao longo do processo, *b* não tem seu grau de utilidade alterado, enquanto *a* atinge curvas de indiferença cada vez mais altas até o ponto em que as curvas *Z'a* e *Z'b* se tangenciam, no ponto de equilíbrio *E'*. Nesse ponto, qualquer troca adicional levaria um dos dois agentes a um nível de utilidade inferior – indicando que esse ponto é um ótimo de Pareto. As trocas efetuadas definem também os preços relativos que passam a vigorar na sociedade, indicados pela inclinação da reta que tangencia as duas

curvas de utilidade no ponto de equilíbrio.³⁷ Nesse ponto o bem-estar social é necessariamente máximo – do contrário ainda haveria incentivos a continuar trocando.

O segundo teorema do bem-estar define que todo equilíbrio Pareto-eficiente pode ser encontrado por meio de um mercado competitivo. Isso significa que qualquer um dos múltiplos pontos capazes de maximizar o bem-estar social pode ser atingido através dos mecanismos de mercado – na figura 2, isso significaria transitar sobre a “curva de contrato” até o ponto em que a distribuição é considerada justa. As implicações desse teorema em termos de política são importantíssimas, pois segundo ele, caso não se considere justa uma determinada distribuição de renda, não se deve suprimir ou contrariar o mercado, mas sim incentivar a transição de um ponto de equilíbrio a outro.

É preciso observar, contudo, que a posição que a teoria neoclássica assume com relação à distribuição e o bem-estar – ou de renda, fazendo a transposição entre utilidade e dinheiro – em uma determinada sociedade não é necessariamente afeita a políticas redistributivas. Em geral, a economia neoclássica argumenta que sua responsabilidade, enquanto “ciência” termina no ponto em que entram os valores.³⁸ Não seria sua tarefa escolher qual o ponto de equilíbrio no qual a economia deveria operar, mas tão somente apontar os meios técnicos para que a produção se desse no ponto escolhido. Desse modo, a Economia do bem-estar em seu argumento mais cru, de base utilitarista,³⁹ prefere se abster de posições “normativas” com relação à distribuição do bem-estar na sociedade em favor

³⁷ Além de expressar os preços de equilíbrio, a reta representa a restrição orçamentária de cada agente. Fazendo $R = p_x X + p_y Y$, chega-se a um valor que é a restrição e expressa, em termos monetários, as utilidades de cada agente.

³⁸ A busca de se livrar de qualquer tipo de valores, a chamada “metafísica”, é uma antiga questão metodológica que assola várias teorias (filosóficas, sociológicas, econômicas etc.) nos mais diversos ramos das ciências sociais. As desventuras da economia neoclássica em busca de um “discurso neutro” e sua devida crítica podem ser vistas, por exemplo, em Duayer, Medeiros e Pains (2001).

³⁹ O utilitarismo é uma filosofia moral originada no séc. XIX, segundo a qual o princípio que rege todas as ações humanas é o hedonismo e, por isso, considera como ação boa/correta a busca do prazer (utilidade). De acordo com os filósofos utilitaristas, o princípio deveria funcionar igualmente para a coletividade dos indivíduos, de sorte que uma sociedade boa seria aquela em que o bem-estar fosse máximo, não importando como se distribui o usufruto deste entre os membros da sociedade. (ver Bentham, 1979)

Os princípios utilitaristas foram incorporados à ciência econômica com o advento da revolução marginalista ainda no século XIX. (ver Jevons, 1983) É importante observar que o princípio da utilidade sofreu inúmeros “refinamentos” dentro da Economia, sendo, em certo momento, parcialmente substituído pela noção microeconômica de “preferência”; ainda assim, contudo, é fácil constatar seu legado à teoria neoclássica dentro da microeconomia ortodoxa e no pressuposto de “racionalidade econômica” básico a esta.

da eficiência econômica. Porém, e isso é fundamental para definição de uma estratégia de “combate às mazelas sociais”, isso não significa que a economia neoclássica condene necessariamente políticas redistributivas, significaria sim que não há necessariamente argumentos econômicos para fazê-lo.

Destarte, a posição política que assume a teoria neoclássica a partir daí não é consensual. Esse já conturbado debate ficou especialmente complexo a partir dos anos 1970, com o acirramento das contradições da economia capitalista e a crítica ao utilitarismo. Das posições aí emergentes, pelo menos duas deveriam ser destacadas: uma mais radical que se poderia chamar de “anti-igualitária”; e outra que se pode chamar de “liberal-igualitária”, que busca justificativas econômicas e éticas para defender certo tipo de equidade.

De acordo com a primeira perspectiva a desigualdade de rendimentos é, em geral, expressão das desigualdades próprias a cada indivíduo, desigualdades congênitas ou adquiridas – como pôs Francisco Ferreira (2000, p. 135), “diferenças entre indivíduos no que diz respeito às suas características natas, como raça, gênero, inteligência e/ou riqueza inicial [sic]” ou “diferenças entre indivíduos no que diz respeito a características individuais adquiridas, como nível educacional, experiência profissional etc.”.⁴⁰ Mas, ainda que não o fosse, a desigualdade social desempenharia um papel importante, na medida em que cria incentivos à “laboriosidade” e ao “engenho” dos indivíduos e, assim, gera um significativo incremento agregado à produção. Ademais, seria preciso encarar o fato de que algumas pessoas teriam maior aptidão para ocupar, na sociedade, postos de liderança (ou simplesmente de maior relevo) e essas pessoas deveriam ser recompensadas de acordo com seus postos. De um modo ou de outro, a manutenção de uma ordem social iníqua teria a peculiar vantagem de estimular os indivíduos a buscar a ascensão social, resultando em

⁴⁰ Ferreira, que foi um dos coordenadores do último Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial sugestivamente intitulado *Equity and development*, não é um partidário dessa posição “anti-igualitária”. Em sua sistematização das possíveis causas para existência de disparidades de renda, o economista considera que existiriam ainda outras três fontes de desigualdades, estas mais ou menos externas aos indivíduos. Duas associadas aos mercados de fatores de produção, uma é fruto das diferenças que naturalmente existem entre empregos diferentes e outra associada a distúrbios ou imperfeições (falhas) naquele mercado. Por fim, uma terceira fonte de desigualdade seria “demográfica” [sic], “incluindo decisões de formação de domicílio (*matching*), de fertilidade [sic], de coabitação ou separação domiciliar”. (Ferreira, 2000, p. 136)

benefícios “para toda a sociedade”.⁴¹ Dessa forma, a desigualdade não seria intrinsecamente ruim (muito pelo contrário), mas se por um acaso os membros de uma sociedade se vissem incomodados com o número de pobres existentes, haveria sempre a possibilidade de redistribuir renda por meio da caridade – privada ou pública (i.e., políticas assistenciais).⁴² Embora esse argumento tenha tido um período de maior aceitação, ele é hoje o menos freqüentemente ouvido, provavelmente por seu baixo apelo político.

A segunda forma de encarar a questão encontra-se embasada na noção de igualdade de *oportunidades*. O desenvolvimento mais acabado dessa vertente foi dado pelo ganhador do prêmio Nobel de economia Amartya Sen e sua assim-chamada “abordagem das capacidades”.⁴³ De acordo com Sen (2001), o ponto de partida da discussão sobre igualdade é a definição “igualdade de quê”? Segundo o economista, quase todas as teorias de bem-estar pressupõem algum tipo de igualação social, mesmo as utilitaristas. Sua proposta de ética e justiça, é que se buscasse igualar as oportunidades individuais. Segundo essa abordagem, o enfoque sobre as oportunidades é em grande medida superior à alternativa mais comum na Economia do bem-estar, de focar os “resultados” em termos de

⁴¹ Ademais, Milton Friedman (1988, p. 148) propõe a título de demonstrar a incorreção do ideal igualitário o seguinte exercício mental: “Suponhamos que existam quatro Robinson Crusoe abrigados em quatro ilhas diferentes, próximas umas das outras. Um teve sorte de chegar a uma ilha grande e fértil, que lhe permite viver bem com facilidade. Os outros chegam a ilhas pequenas e áridas, nas quais só conseguem sobreviver com dificuldade. Um dia, tomam conhecimento da existência um dos outros. Naturalmente, seria muita generosidade da parte do Robinson da ilha grande convidar os outros a se mudarem para lá e compartilharem de sua riqueza. Mas suponhamos que não o faça. Estariam os outros três justificados se se reunissem e o obrigassem a compartilhar suas riquezas com eles?”. Friedman parece ignorar que o processo histórico de concentração de renda e riqueza não se deu exatamente de forma tão cândida quanto o nado de Crusoe.

⁴² Friedman (1988, p.171) explica que a mitigação da pobreza é um caso no qual se poderia eventualmente recorrer ao Estado por se tratar de um “bem público”: “Fico angustiado com o espetáculo da pobreza, e sou beneficiado com o alívio de tal situação. Mas sou igualmente beneficiado, quer seja eu quer seja outra pessoa que contribua para tal alívio. Portanto, os benefícios da caridade de outras pessoas estendem-se a mim. Colocando a questão de outra forma, nós todos estamos dispostos a contribuir para minorar a pobreza, *desde que* todos os outros também contribuam”.

⁴³ O recente Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial (2005, p. 77), cujo foco é a desigualdade social, ajuda a perceber o alcance de tal teoria e elucida um pouco da história da Economia do bem-estar: “Modern theories of distributive justice have largely moved beyond utilitarianism, in part because of its fundamental lack of concern with the distribution of welfare. Since the early 1970s, a number of influential thinkers, including John Rawls, Amartya Sen, Ronald Dworkin, and John Roemer, have made separate and important contributions to the way we think about equity. Although the theories of justice and social choice proposed by each of them are different in important respects, they share much in common. [...] Despite important (but subtle) differences, all four thinkers have contributed to shifting the focus of social justice from outcomes to opportunities”.

utilidade/renda dos indivíduos. Sucintamente, essa superioridade decorreria, antes de tudo, da existência de outras dimensões que interferem nas utilidades individuais, mas não podem ser apreendidas pelo rendimento. O “desenvolvimento como liberdade”, como posto no título do famoso livro de Sen (2000), pretende exatamente que se passe a considerar as oportunidades, ou liberdades, ao invés dos resultados econômicos o parâmetro de justiça e objetivo da igualdade social.

Nesse sentido, a pobreza é apreendida pelo enfoque das capacidades como um cerceamento das liberdades fundamentais dos sujeitos. A solução estaria, portanto, na ampliação das oportunidades, ou melhor, em sua própria linguagem, na ampliação dos “conjuntos capacitários” do indivíduo pobre.⁴⁴ Em termos políticos, a implicação deste tipo de abordagem é que se deixa de falar em redistribuição de renda ou riqueza para passar a se discutir a “redistribuição” de ativos-chave:

The assets that poor people possess—or have access to—directly contribute to their well-being and have a potent effect on their prospects for escaping poverty. Human, physical, natural, financial, and social assets can enable poor people to take advantage of opportunities for economic and social development (just as their lack can prevent this). Expanding the assets of poor people can strengthen their economic, political, and social position and their control over their lives. Assets empower the poor. (Banco Mundial, 2001, p.96)

Sobretudo três ativos seriam tidos como fundamentais para ampliar as capacidades dos pobres: terra,⁴⁵ crédito e, principalmente, educação – cuja peculiar vantagem seria que, uma vez adquirida, não se pode voltar a perdê-la.

⁴⁴ A definição de Sen (2001, p. 234-235) para capacidade é que esta “não significa o mesmo que ‘capacidade’ (ability) no sentido ordinário do termo, como quando se diz que ‘A pessoa P é capaz de nadar’, porque neste sentido, ‘capacidade’ não implica ‘oportunidade’: P pode ser capaz de nadar mesmo sem ter a oportunidade de nadar; ‘capacidade’ é um termo seniano que abrange ‘oportunidade’”. Nesse sentido, o “conjunto capacitário” é “análogo, no espaço de capacidades, ao ‘conjunto orçamentário’ (*budget set*) no espaço de mercadorias: o conjunto dos pacotes alternativos de bens que alguém pode adquirir dada sua *restrição orçamentária*” – e é também análogo no discurso seniano à noção de “oportunidades reais” ou “liberdades substantivas”.

⁴⁵ É importante ressaltar que a “reforma agrária” nos moldes propostos em nada se assemelha àquela defendida nas lutas por reformas de base na América Latina do meio do século passado. Isso fica mais que evidente quando Williamson (2004a, p. 15), em tom conservador, pinta de rosa os gravíssimos conflitos da questão fundiária no Brasil: “*Reforma agrária*. o programa brasileiro de anos recentes para ajudar os trabalhadores rurais a comprar terra de proprietários de latifúndios oferece um modelo. Os proprietários não sentem seus interesses vitais ameaçados e, então, não recorrem a medidas extremas para contrariar o programa. Os direitos de propriedade são respeitados. Os trabalhadores rurais obtêm oportunidades mas não benefícios diretos para seu sustento o que parece ser o que desejam”.

No debate de política social, entretanto, o que se observa em geral é um posicionamento bem mais amplo e muito menos conciso. Efetivamente a ideologia neoliberal adota uma posição pragmática com relação às questões éticas implicadas em todo este debate: aceitam de bom grado argumentos tanto da posição dita “anti-igualitária”, quanto daquela que se chamou de “liberal-igualitária”, e da posição pretensamente neutra utilitarista.⁴⁶ Essas três formas de capturar o problema da desigualdade foram, em momentos distintos, utilizadas pelos ideólogos do neoliberalismo – em cada caso para justificar posições políticas diferentes.

Até aqui foi dito que o neoliberalismo embasa suas considerações sobre a Economia do bem-estar na ótica econômica ortodoxa. Agora, para explicitar o que se poderia chamar da “agenda social” de sua estratégia de desenvolvimento, ou seja, o modo como essa concepção se traduz em políticas, utilizar-se-á como fonte principal os textos do Banco Mundial, instituição que melhor personificou e difundiu essa estratégia de combate à pobreza.

Já se identificou que o diagnóstico neoliberal sugere que a “luta contra a pobreza” começa com a garantia de liberdade aos mercados. A produção eficiente resultante de mercados liberalizados, tanto no *front* interno como comércio internacional, aumentaria o bem-estar da sociedade como um todo. Particularmente, isso seria benéfico aos pobres, pois as “reformas estruturais”, tão logo maturassem, seriam responsáveis pelo crescimento gerando mais empregos e com melhores remunerações (em virtude da maior produtividade)⁴⁷ – além de eliminar os efeitos nefastos da inflação sobre os pobres, que têm mais dificuldade de proteger-se desse fenômeno que os demais setores sociais. Portanto, o neoliberalismo tinha um discurso de que geraria distribuição de renda.

⁴⁶ Os diagnósticos produzidos no interior do pós-Consenso de Washington, por exemplo, se encontram rigorosamente apoiados sobre o “enfoque das capacidades”; não obstante, Williamson (2004c, p. 282) se mostra pouco convicto a respeito: “Os pobres precisam ser capacitados mediante o acesso aos ativos que lhes permitirão ganhar uma vida decente em uma economia de mercado: educação, terra, crédito e credenciamento. Talvez seja preciso dizer explicitamente que recomendamos esta agenda em função do que presenciamos em 2002, mas que ela não é apresentado como verdade última”.

⁴⁷ Vale lembrar, segundo a teoria neoclássica, em um mercado competitivo os salários são exatamente iguais à produtividade marginal do trabalho – o que significa dizer que os trabalhadores recebem uma parcela da renda igual àquela com que contribuíram para o produto.

A estratégia neoliberal para gerar essa redistribuição sofreu, contudo, alterações ao longo do tempo. Enquanto no início da década essa estratégia centrava-se basicamente em medidas econômicas, com a aproximação de seu fim e o rotundo fracasso social, os neoliberais moveram-se gradativamente para uma perspectiva mais ampla e “multidisciplinar”.

Segundo o Banco Mundial, ainda no início da década de 1990, o combate à pobreza deveria se apoiar em dois pés:

The evidence in this Report suggests that rapid and politically sustainable progress has been achieved by pursuing a strategy that has two equally important elements. The first element is to promote the productive use of the poor's most abundant asset – labor. It calls for policies that harness market incentives, social and political institutions, infrastructure, and technology to that end. (Banco Mundial, 1990, p. 03)

Com relação a esse primeiro elemento o Banco Mundial defendia, portanto, que o Estado deveria cuidar para que os mercados alocassem corretamente os recursos, evitando intervir desnecessariamente ali e corrigindo eventuais “falhas de mercado”. Ademais, seria preciso dar atenção redobrada ao mercado de trabalho, já que este seria o *locus* de onde provêm os rendimentos da maioria da população pobre – advindos de seu “bem mais abundante”, o trabalho.⁴⁸ (ver também Banco Mundial, 1995)

Para fazer o mercado de trabalho “funcionar em favor das pessoas pobres”, as propostas neoliberais procuram invariavelmente, de um lado, incentivar as reformas para desregulamentação do mercado de trabalho, que, em tese, criam incentivos à produção ao aumento do emprego;⁴⁹ e, de outro lado, utilizar políticas de ampliação “estoque do capital

⁴⁸ Birdsall e Székely (2004, p. 60) explicam com exatidão a perspectiva neoliberal do problema: “O principal ativo das pessoas pobres é seu próprio trabalho. Uma diferença notável entre os lares pobres e os ricos na América Latina é a menor participação dos pobres, com menor instrução, na força de trabalho (no setor assalariado). Uma razão para este resultado é que os mecanismos tradicionais para proteger o trabalho na América Latina foram projetados por homens e para homens. [...] as regras resultantes acabaram por desencorajar a contratação de mulheres, por um lado, impondo custos maiores para elas ao empregador (devido a licenças-maternidade e outros custos) e, por outro, restringindo seu emprego ao período integral e limitando a flexibilidade de horário”.

⁴⁹ A desregulamentação do mercado de trabalho, um dos pontos básicos da agenda neoliberal, foi exaltada ainda mais no pós-Consenso de Washington. Nesse sentido, Jaime Saavedra (2004, p. 219) explica que, por um lado, as reformas já implementadas nesse setor ainda não tiveram tempo necessário para “maturar”, enquanto, por outro lado, a demora com a flexibilização deste mercado mantém incentivos à informalidade: “os trabalhadores podem preferir [sic] o emprego informal por causa de certas características desejáveis, como a flexibilidade e independência de ser autônomo, ou a possibilidade de escapar ao pagamento de certos custos trabalhistas indiretos que não são muito valorizados por assalariados de baixa produtividade”. Assim,

humano” – através, principalmente, do investimento em educação e treinamento. As políticas voltadas à acumulação de capital humano dos indivíduos pobres seriam responsáveis por dar “empregabilidade” a estes e por elevar seus rendimentos. A acumulação de capital humano seria necessária sobretudo nas nações periféricas, onde grande parte do desemprego seria de causa tecnológica. Assim, este tipo de política foi um dos eixos do discurso social dos neoliberais, sendo freqüentemente tratado o instrumento que, isoladamente, tem maior poder para reduzir os problemas sociais. Não por acaso Williamson (2004a, p. 15) sugeriu que, na América Latina, “Não há nenhuma esperança a menos que o pobre adquira mais capital humano do que teve no passado”.

O segundo elemento central no discurso do Banco Mundial (1990, p. 3) é a provisão de serviços sociais básicos para os pobres. É claro que, dentro dos serviços sociais básicos sugeridos pelo Banco, enfatizava-se a necessidade de prover serviços de saúde e educação – componentes do estoque de capital humano dos pobres.

Essa perspectiva não foi abandonada, mas ao longo da década, cedeu lugar a outra, caracterizada por tentar acrescentar outras dimensões ao problema. A nova perspectiva foi sacramentada no Relatório de Desenvolvimento 2000/2001, com o *mea culpa* do Banco pela imperfeição de sua estratégia anterior e a busca de uma abordagem do problema centrada em: promover a igualdade de oportunidades, conforme elaborada pela abordagem das capacidades, previamente desenvolvida; “empoderar” (*empower*) os pobres, o que significaria aumentar a participação desses indivíduos no processo político, fazendo “as instituições funcionarem para eles”; e aumentar a rede proteção social dos pobres, diminuindo sua vulnerabilidade contra choques econômicos e naturais. Sobretudo o primeiro fator, de capacitar os pobres, é considerado essencial, pois, como posto no diagnóstico do pós-Consenso de Washington, “Sem ativos, os pobres não estão em posição de explorar os benefícios potenciais dos mercados menos distorcidos” que emergiriam com as reformas estruturais. (Birdsall e Székely, 2004, p. 54)

Exatamente como organizar, em termos de política, os três objetivos é algo que pertenceria à realidade particular de cada país. O Banco acrescenta, contudo, que entre os

como a decisão de produzir seria tomada de modo racional, firmas e trabalhadores migrariam para informalidade com benefícios mútuos.

três há inúmeras complementaridades. Quando os pobres têm mais oportunidades econômicas isso lhes geraria um “empoderamento” em potencial assim como reduziria seu risco frente a choques externos, por exemplo. Do mesmo modo, um indivíduo em melhor condições graças a uma rede de proteção social mais eficiente tem maiores chances de aproveitar oportunidades, e assim por diante.

A essa concepção se adenda, recentemente, uma ênfase na necessidade de solucionar os problemas decorrentes das “falhas de mercado”, em dia com a crítica de Stiglitz à ortodoxia neoclássica do fim do século. Assim, em Banco Mundial (2005), argumenta-se que essas falhas de mercado são responsáveis pela dificuldade sofrida na década passada em atingir um maior grau de equidade de oportunidades. Especialmente as imperfeições nos mercados de fatores de produção precisariam ser corrigidas, pois caso os pobres não tivessem acesso a esses mercados, como em geral ocorre nos mercados de crédito e terra, suas oportunidades seriam significativamente menores que as de seus concidadãos.

Outrossim, deve-se lembrar que essa perspectiva delineada pelo Banco Mundial não ficou restrita a esta instituição. Ela é precisamente a mesma expressa pela “agenda social” do pós-Consenso de Washington, pelos economistas do BID, do PNUD e, mesmo do FMI, que a partir do início do século passou a se interessar pelas políticas sociais de seus países membros cooperando com o Banco Mundial na cobrança dos *Poverty Reduction Strategy Papers*.

Simultaneamente, a operacionalização desses objetivos, em termos de política, obedeceria, como notou Pochmann (2000, p. 62), três importantes orientações: *descentralização, privatização e focalização*. Através da descentralização as comunidades teriam maior acesso ao conhecimento sobre as políticas públicas, podendo fiscalizá-las e melhor direcioná-las, reduzindo assim as falhas associadas à atuação do governo. Igualmente a privatização de todos os serviços que podem ser providos pelo mercado contribuiria para eficiência econômica. Por fim, e no mesmo sentido, a focalização das políticas sociais, ou seja, o direcionamento dessas políticas *somente* às camadas mais pobres da população contribuiria para o equilíbrio das contas públicas, sobretudo em

situações de insuficiência de recursos, ao mesmo tempo em que geraria menos distorções nos mecanismos de incentivo do mercado, criando portanto menos distorções na economia.

É importante enfatizar, embora essas formas de política sejam as mais coerentes com a estratégia neoliberal, não há nesta ideologia um compromisso com elas. Por isso, pode ser difícil imaginar neoliberais que entendam as políticas sociais universalizantes como o modo adequado de resolver os problemas sociais, mas não é impossível encontrar neoliberais que defendam pontualmente a universalização, por exemplo. O importante é que essa política encontrar-se-ia inserida em uma concepção ampla para a qual a organização social deveria ser dada via mercado. Nesse caso, um desvio específico em um tipo de política não compromete a perspectiva mais geral.

Seguindo a noção familiar à estratégia ampla de desenvolvimento neoliberal, sua “agenda social” estabelece mais princípios de atuação que receitas propriamente ditas. A concepção mais restrita às questões econômicas do início dos 1990 pode ser encarada como o quadro básico de atuação, que em momento nenhum se deixou de defender, ao passo que os desenvolvimentos posteriores lhe refinariam o argumento, explicariam o mau desempenho social da década de 1990 e configurariam um novo plano de ação que não contradiz, mas reafirma e se junta às políticas sociais fracassadas ao longo da década.

De fato, os resultados sociais negativos obtidos na década de 1990, em especial na América Latina – onde “coincidentemente” as reformas neoliberais foram aplicadas com vigor implacável –, serviram para atrair ao debate um grande número de cientistas sociais e instituições internacionais, mas passaram longe de impulsionar uma resposta política a altura da estratégia neoliberal. Nem mesmo se logrou responsabilizar as políticas liberalizantes dessa estratégia pelos problemas que enfrentava a periferia capitalista, como se pode apreender no discurso dos ex-economistas do BID Juan Londoño e Miguel Székely.

el análisis sugiere que la falta de progreso distributivo no puede ser atribuida a las reformas estructurales. La dinámica distributiva de América Latina puede ser razonablemente explicada en términos de la dotación de los recursos primarios así como la dinámica de acumulación de capital físico y humano durante los últimos 26 años. (...) En la medida en que las reformas estructurales contribuyeron positivamente a la recuperación del ingreso, la productividad y la inversión de capital físico, evitaron un deterioro mayor de la desigualdad. Es decir, *si Latinoamérica no hubiera comenzado a poner en práctica las reformas estructurales, hoy la desigualdad sería mayor.* (Londoño e Székely, 1998, p. 196-197, grifos nossos)

Assim, o mais longe que chegou a “comunidade internacional” em seus “esforços contra a pobreza” foi deflagrar uma campanha baseada sobre os mesmos princípios que na década de 1990 proporcionaram um verdadeiro estado de “mal-estar” social, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (doravante ODM).

Os ODM se organizam em torno da proposta de atingir oito metas amplas até o ano de 2015. O primeiro objetivo seria erradicar a fome e a pobreza extrema. Os demais se voltam à área da saúde (reduzir mortalidade infantil, melhorar a saúde materna e combater doenças como a AIDS e a malária), da educação (universalizar o ensino primário), promover a igualdade de gênero, o desenvolvimento ambientalmente sustentável e, por fim, criar condições de cooperação entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Embora a consecução desses objetivos incluam um grande número de políticas, de certo modo as políticas voltadas à construção de infra-estrutura e acumulação de capital humano teriam certo destaque, pois funcionariam em prol de quase todas as metas:

Quando apropriadamente providos de capital humano, infra-estrutura e direitos humanos básicos numa economia baseada em mercado, mulheres e homens podem conseguir emprego produtivo e decente através de iniciativa pessoal. Quando a infra-estrutura, a saúde e a educação são disponibilizadas amplamente, os países pobres podem integrar a divisão de trabalho global de maneira que promovam o crescimento econômico, melhorem o padrão de vida e aumentem a sofisticação tecnológica. (Projeto Milênio das Nações Unidas, 2005, p. 13, grifos nossos)

Olhando atentamente, tirando pela menor preocupação com refinamentos teóricos, essa perspectiva é exatamente aquela defendida há mais tempo pelo Banco Mundial, pelo BID, PNUD etc. Com efeito, essas frases poderiam perfeitamente ter sido extraídas, por exemplo, da contribuição de Birdsall e Székely (2004) ao pós-Consenso de Washington, para quem implementar políticas sociais adequadas é o mesmo que capacitar os pobres a vencer sua condição por seu “esforço próprio”.

De fato, se há algo de mais proveitosamente importante nos ODM não é propriamente a possibilidade de se lograr os objetivos enunciados, mas sua capacidade de pôr em evidência exatamente seu contrário. Os ODM, pela própria forma como foram construídos mostram que, de um lado, se baseiam em uma concepção que não procura ver a menor relação entre os “problemas sociais” e as sociedades na qual estes estão inseridos (separando, dessa forma, “causa” e “efeito” como coisas independentes); de outro lado, os ODM ajudam a salientar o caráter meramente enunciatório da “luta contra pobreza” e de

seus demais fins: em sua última meta, que conclama as nações ricas e pobres à união, deixa claro como nunca que os “problemas sociais” enfrentados não são de ordem técnica e sim política. A referida união não ocorreu, nem ocorrerá nos termos que desejam os ODM, porque é estranha à lógica que governa o modo de produção no qual se insere. Estes pontos voltam à pauta nas *Notas Conclusivas* do trabalho.

Pois bem, dado esse panorama do programa neoliberal, é possível, na próxima seção, traçar como a CEPAL se comportou diante da ascensão neoliberal e de seu reflexo latino-americano nas formas de Consenso e pós-Consenso de Washington. O que se buscará mostrar é que, primeiro, houve uma mudança substancial na postura cepalina, e, segundo, que o reposicionamento ideológico cepalino impede que hoje as propostas da instituição ainda configurem uma alternativa ao neoliberalismo.

CAPÍTULO 2 – A NOVA CEPAL: UMA ALTERNATIVA LATINO-AMERICANA?

No capítulo passado tentou-se explicitar com que entendimento se usa no presente trabalho o termo neoliberalismo. Particularmente se quis mostrar como a ideologia neoliberal, por seus próprios diagnósticos, fomenta certo tipo de políticas sociais, avesso ao tipo de política do pós-guerra, do dito Estado de Bem-Estar. O objetivo deste capítulo é avaliar em que medida se pode considerar a proposta política da CEPAL nos anos 1990, da Nova CEPAL, uma estratégia alternativa àquela já estudada.

Para a consecução do referido propósito, o capítulo estrutura-se da seguinte forma. Primeiramente, é feita uma seção discutindo brevemente os principais elementos teóricos do pensamento “clássico” da CEPAL, responsáveis por torná-la uma instituição de referência na América Latina. Tem-se em mente com isso estabelecer as bases para a avaliação da pergunta “houve ou não uma ruptura no pensamento cepalino”? Em seguida, toma-se como objeto o núcleo da estratégia novo-cepalina. Uma vez entendidos os marcos gerais dessa perspectiva em análise, procede-se um exame mais detalhado do discurso novo-cepalino no que tange às políticas sociais.

2.1 Pós-guerra e o pensamento clássico da CEPAL

Durante os anos do pós-guerra a CEPAL ganhou renome por formular uma concepção teórica que ia de encontro aos preceitos da ortodoxia econômica de então. Profundamente marcada pelo ambiente ideológico desenvolvimentista, essa concepção ficou conhecida como “sistema centro-periferia”, por enxergar a economia mundial como um único e desigual sistema em que subsistiam países “centrais”, os primeiros a se industrializar, e “periféricos”, marcados pelo atraso tecnológico e organizativo.

Com efeito, esse ambiente ideológico deve ser entendido com base nos contextos econômico e político do pós-guerra, cujo impacto nas ciências foi a própria ênfase que passam a ter conceitos como os de “modernidade” e “progresso”.⁵⁰ Esses conceitos em grande medida passaram a nortear o debate acadêmico, criando efetivamente, em vários ramos das ciências sociais, uma “teoria do desenvolvimento”. Sem embargo, embora esse debate fosse presente em centros de todo mundo capitalista, ele ganhou contornos de especial destaque nas regiões chamadas de “terceiro mundo”, “países subdesenvolvidos” ou, como eram caracterizados no jargão cepalino, “periferia capitalista”.⁵¹

A teoria do desenvolvimento ganharia pelas mãos do economista norte-americano Walter Rostow sua expressão máxima. Em seu livro *Etapas do crescimento econômico*, de 1952, Rostow argumentava, em suma, que as diferenças entre as nações poderiam ser enquadradas em uma “escala evolutiva” de desenvolvimento, cujo fim seria “a era do consumo de massas”, ou seja, as economias subdesenvolvidas deveriam adotar uma série de medidas para chegar ao mais alto estágio de desenvolvimento, que nada mais era do que uma analogia à sociedade norte-americana da época.⁵² Como observa Theotônio dos Santos (2000, p. 17), “A questão do desenvolvimento passou a ser, assim, um modelo ideal de ações econômicas, sociais e políticas interligadas que ocorreriam em determinados países,

⁵⁰ De acordo com Santos (2000, p. 15), conformou-se uma nova realidade geopolítica no pós-guerra e “Era inevitável, portanto, que as ciências sociais passassem a refletir essa nova realidade. Elas haviam se constituído, desde o século XIX, em torno da explicação da Revolução Industrial e do surgimento da civilização ocidental como um grande processo social criador da ‘modernidade’. Esse conceito compreendia a noção de um novo estágio civilizatório, apresentado, por vezes como o mercado, o socialismo ou as burguesias nacionais”.

⁵¹ Embora se possa fazer alguma diferenciação entre os conceitos de subdesenvolvimento/desenvolvimento e periferia/centro, Rodríguez (1981, p. 42) observa que esses pares são menos divergentes do que muitas vezes se argumenta: “Afirma-se, com frequência, que os conceitos de centro e periferia diferem de outro par de conceitos paralelos: desenvolvimento e subdesenvolvimento. Entende-se que os primeiros são alusivos à estrutura do comércio mundial, [...] ao passo que os outros dois se referem às diferenças de estrutura econômica entre países avançados e atrasados. Essa apreciação dos conceitos do centro e periferia é, sem dúvida, unilateral, já que, como se pode ver, há entre eles uma diferenciação de funções no contexto da economia mundial, que se expressa primordialmente na característica de intercâmbio comercial à qual se acaba de fazer referência. [...] Os conceitos de centro e periferia têm, portanto, um conteúdo estático muito similar ao dos conceitos correntes de desenvolvimento e subdesenvolvimento, pois assinalam a desigualdade das estruturas produtivas entre os países avançados e atrasados”.

⁵² Note-se que esse período histórico é marcado pelo embate entre projetos sociais distintos, pela Guerra Fria. Não por um acaso, como bem se sabe, tal obra tem como subtítulo “um manifesto anticomunista” e, mais tarde, seu autor foi consultor da CIA, dando suporte teórico a vários golpes de Estado que explodiram da década de 1960 em diante em países subdesenvolvidos e que foram apoiados (inclusive militar e financeiramente) pelos Estados Unidos.

sempre que se dessem as condições ideais à sua ‘decolagem’”. Esse contexto histórico é certamente a referência necessária para se entender em toda sua extensão a importância que teve para a América Latina, e para os demais dos países subdesenvolvidos, a CEPAL.

Por um lado, é verdade que a CEPAL não foi capaz de romper com a referida concepção de desenvolvimento, que considerava o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento das nações como fenômenos do mesmo tipo, sendo este entendido como a ausência daquele – ou seja, mantinha-se a noção presente em Rostow de uma “escala evolutiva” de desenvolvimento. Por outro lado, contudo, a CEPAL propunha uma análise cujo método era diverso do usado pela ortodoxia econômica e, mais que isso, que conduzia a conclusões diametralmente opostas às ortodoxas.

Em termos de método, a CEPAL renegava os modelos hipotético-dedutivos neoclássicos para dar lugar a uma análise histórica e institucional, mais próxima do indutivismo do que do dedutivismo, que ficou conhecida como método histórico-estruturalista. Assim, a proposta cepalina era de centrar sua análise sobre a periferia nos aspectos históricos, de formação daquelas economias, e nas instituições econômicas e culturais que constituiriam as estruturas responsáveis por “ditar” a reprodução dessas economias. Como resume Ricardo Bielschowsky, autor de uma das mais importantes resenhas sobre a evolução do pensamento cepalino:

na análise econômica cepalina o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que presta-se mais ao método “indutivo” do que a uma “heurística positiva”. Daí resultam fundamentos essenciais para a construção teórica da análise histórica comparativa da CEPAL: as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias *a priori* desconhecidas. Por essa razão, merecem e exigem estudos e análises nos quais a teoria econômica com “selo” de universalidade só pode ser empregada com qualificações, de maneira a incorporar essas especificidades históricas e regionais. (Bielschowsky, 2000, p. 21)

De fato, é por colocar a realidade latino-americana como ponto de partida de sua análise que muitos autores consideram que a CEPAL foi a primeira corrente de pensamento econômico estruturada da América Latina.

Antes de proceder uma breve exposição dos principais aspectos teóricos cepalinos propriamente ditos convém fazer uma importante ressalva, pois, embora a CEPAL seja responsável por importantes análises e formulações teóricas acerca da economia latino-

americana, a agência, como nota Bielschowsky (op. cit., p. 17), “nunca foi uma instituição acadêmica, e que seu público-alvo são os *policy-makers* da América Latina”. Dessa forma, a produção intelectual cepalina tinha por objetivo primário dar suporte a um determinado tipo de condução de políticas que, segundo entendiam, poderia levar as economias latino-americanas ao desenvolvimento.⁵³ Assim, não é exagero dizer que a perspectiva teórica cepalina foi forjada efetivamente para dar respaldo às ações industrializantes que marcaram a periferia no pós-guerra. Ao mesmo tempo, relendo de maneira crítica a história da instituição, é possível perceber que essas formulações serviam à divulgação da teoria do desenvolvimento e que carregavam o sentido de afirmar que era possível atingir o maior desenvolvimento social nos marcos do capitalismo. Ademais, estava implícito no discurso cepalino que para atingir tal fim seria necessária uma mudança na composição de poder da periferia, fomentando, assim, a construção de um “pacto” favorável à burguesia industrial.

A despeito de a diferenciação entre centro e periferia na teorização cepalina ter uma origem histórica, essa diferença não seria meramente estática, tendo um claro sentido dinâmico, de reprodução ao longo do tempo, dado primordialmente pelo modo de geração e difusão das inovações tecnológicas no sistema mundial. A partir da posição já relativamente atrasada de que parte a periferia, a forma como se difundem as inovações tecnológicas, geradas no centro, engendraria estruturas econômicas *especializadas e heterogêneas*.⁵⁴ Segundo essa perspectiva, ser especializada significa que a maior parte dos recursos produtivos daquela economia acaba por se destinar a um só setor, o setor exportador de produtos primários. Em consequência disso, a diversificação da demanda deveria ser atendida, via de regra, pelo recurso às importações. Simultaneamente, esse setor exportador, por ser mais dinâmico, e umas poucas atividades que orbitam em torno dele seriam os únicos a absorverem tecnologias novas, conduzindo as economias periféricas à

⁵³ De fato, Raúl Prebisch, provavelmente o maior teórico da CEPAL, percebe com grande clareza, que antes de ter inventado algo completamente novo, sem precedentes, o trabalho dessa instituição foi de apoiar certo tipo de políticas: “En realidad, la política económica que yo proponía trataba de *dar una justificación teórica para la política de industrialización que ya se estaba siguiendo* (sobre todo en los países grandes de la América Latina), de alentar a los otros países a seguirla también, y de proporcionar a todos ellos una estrategia ordenada para su ejecución.”. (Prebisch, 1983, p. 1079, grifos nossos)

⁵⁴ Para um maior aprofundamento, ver Prebisch (2000) que, em seu famoso texto de 1949, formula as bases dessa concepção. Uma exposição sintética dos argumentos cepalinos pode ser vista nas resenhas de Rodríguez (1981) e Bielschowsky (2000, 2000b).

heterogeneidade. O conceito de heterogeneidade sintetiza a própria coexistência nessas economias de técnicas mais produtivas, presente nos setores exportadores, e de técnicas menos produtivas, nas demais atividades. Seriam precisamente essas duas características da periferia capitalista as responsáveis por fenômenos que tiveram na teorização cepalina lugar de destaque: a deterioração dos termos de troca, o desemprego e a inflação estruturais, a tendência crônica ao desequilíbrio do balanço de pagamentos.⁵⁵

De acordo com o argumento cepalino, a deterioração dos termos de troca deriva-se especialmente da heterogeneidade estrutural latino-americana. Essa heterogeneidade, em associação ao modo como são incorporadas na periferia as inovações técnicas, geraria na periferia um constante excedente de mão de obra: enquanto no centro as novas tecnologias são implementadas com base nas disponibilidades de mão de obra e capital, levando a uma recomposição setorial da mão de obra a cada vez em que novas tecnologias são assimiladas ao processo produtivo; na periferia a assimilação de novas técnicas se daria de modo inteiramente desconexo de suas condições de oferta de mão de obra e capital. A escolha de técnicas mais ou menos produtivas por parte das empresas não toma em consideração quais seriam melhores técnicas do “ponto de vista social”. Ao mesmo tempo, a introdução de tecnologias poupadoras de mão de obra não geraria nenhuma pressão por recomposição setorial, já que a produção de bens industrializados se faz no centro e não na periferia. Existiria, desse modo, uma tendência estrutural ao desemprego cuja principal consequência seria, em virtude da pressão que este exerce sobre os salários, e, por via destes, também sobre os preços, a deterioração dos termos de troca.

Nesse argumento, a tendência à deterioração exerce sua força através dos ciclos econômicos. Durante as fases ascendentes do ciclo os preços dos bens primários subiam em relação aos industriais, como de fato era de se esperar, porém com a reversão do ciclo essa

⁵⁵ Nas palavras de Bielschowsky (2000b, p. 19), “Como resultado dos dois traços distintivos das estruturas produtivas dessas economias, ou seja, especialização e heterogeneidade tecnológica, o processo em curso estaria provocando quatro tendências, que desempenham um papel básico no contexto dinâmico, a saber, as tendências ao desemprego, à deterioração nos termos de intercâmbio, ao desequilíbrio externo e à inflação”. Não é possível no âmbito do presente trabalho explorar todos esses elementos que foram em algum momento objeto da CEPAL. Para os presentes propósitos trataremos apenas daqueles elementos centrais ao entendimento da dinâmica de reprodução do chamado “sistema centro-periferia”. Indica-se, para aqueles que procuram aprofundamento nesses temas, ver, entre outros, Prebisch (2000), Tavares (1973), além de Rodríguez (1981, em especial a parte I), Bielschowsky (2000b, especialmente capítulo 2) e a bibliografia ali citada.

relação se invertia com tal intensidade que a aguda queda dos preços de bens primários superava os ganhos da fase anterior, configurando a deterioração nos termos de intercâmbio da periferia.⁵⁶ Esse comportamento dos preços dos produtos periféricos teria por trás de si dois fatores: em primeiro lugar, estaria o menor grau organização dos trabalhadores na periferia, conseqüência, como se viu, da heterogeneidade estrutural que gera ali um relativo excedente de mão de obra; em segundo, tem-se que, por ser a demanda por bens primários em parte dependente da demanda por bens finais, as empresas do centro ganham poder de transferir para a periferia parte da pressão baixista sobre seus preços. Nos termos de Prebisch:

Durante a fase ascendente, uma parte dos lucros vai-se transformando em aumento de salários, em virtude da concorrência dos empresários entre si e da pressão exercida em todos eles pelas organizações trabalhistas. Quando, na fase descendente, o lucro tem que se contrair, a parte que se transformou nos citados aumentos perde sua liquidez no centro, em virtude da conhecida resistência à queda dos salários. A pressão desloca-se então para a periferia, com força maior do que a naturalmente exercível [...]. Assim, quanto menos a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia. [...]

Nos centros cíclicos, a maior capacidade que têm as massas de conseguir aumentos salariais na fase ascendente e de defender seu padrão de vida na descendente, bem como a capacidade que têm esses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, de deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda mais acentuadamente do que nos centros, explicam por que a renda destes últimos tende sistematicamente a subir com mais intensidade do que nos países da periferia, como fica patenteado pela experiência da América Latina. (Prebisch, op. cit., p. 87-88)

O resultado mais imediato desse caráter desigual do intercâmbio entre as nações seria a tendência ao afastamento entre os níveis de renda da periferia e do centro. Porém, esse resultado é ainda mais drástico se associado ao fato de que a estrutura especializada daquela faz com que sua produtividade cresça a um ritmo menor do que no centro, onde as inovações tecnológicas são geradas. Com esse duplo efeito atuando sobre a renda real

⁵⁶ Vale a pena destacar que a tese da deterioração dos termos de troca, contribuição cepalina de maior destaque, acaba sendo iminentemente empírica. Prebisch (2000, seção II) a elabora baseando-se em um levantamento de dados das Nações Unidas, mas não é sem propósito que após sua primeira apresentação essa tese sofreu ainda reformulações bastante distintas – sugerindo que sua principal contribuição pode ter sido mais chamar a atenção à existência de tal fenômeno do que propriamente sua capacidade de explicá-lo. De um modo ou de outro, é importante destacar a existência de ao menos três versões para essa tese: uma versão “contábil”, desprovida de teoria que apenas constata a deterioração; a versão “ciclos”, aqui exposta; e a versão “industrialização”, que tenta associar a deterioração ao formato particular das elasticidades-renda das demandas por bens primários e industrializados. Para maiores detalhes sobre o assunto ver Rodríguez (1981, sobretudo os capítulos II e IV).

periférica, configura-se uma situação em que, não só não há tendência à convergência entre as rendas, como queria a teoria ricardiana do comércio internacional, mas em que parte dos frutos do progresso técnico na periferia é apropriada no centro.

Por sua vez, o crescimento da renda real periférica relativamente menor que o central encerraria o ciclo de reprodução do subdesenvolvimento. De acordo com o argumento cepalino, esse crescimento débil torna inadequada a necessidade de investimento, para gerar um crescimento que superasse a condição periférica, e sua capacidade de poupança, perpetuando assim a especialização e heterogeneidade características dessas economias.⁵⁷

Ora, se a divisão internacional do trabalho “impunha” à periferia a produção de bens primários, com o apoio da teoria de cunho liberal da ortodoxia econômica, reproduzindo o “atraso” dessas economias frente à “modernidade” do centro, para eliminar esse atraso seria preciso alterar a posição da periferia na divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, a CEPAL argumentava que somente através da industrialização seria possível que a América Latina vencesse a condição periférica. Na industrialização residiria a única forma sustentável de elevar persistentemente a produtividade e a renda real nos países periféricos. Mais do que isso, a partir de certo grau de desenvolvimento da economia mundial, a industrialização seria, de fato, indispensável, pois, sendo o crescimento demográfico elevado na periferia e a mobilidade internacional de mão de obra notadamente escassa, o contínuo aumento do emprego e da produção de bens primários, cuja demanda é bastante inelástica, conduziria ao rebaixamento dos preços desse setor.

De acordo com a formulação cepalina, a partir de certo ponto a industrialização se dá de modo espontâneo, induzida primordialmente, não por um movimento de

⁵⁷ Segundo a elaboração da CEPAL, essa capacidade de poupança seria ainda mais afetada pelo chamado “efeito demonstração”, que consistiria na tendência da periferia, especialmente dos estratos sociais privilegiados, de imitar o padrão de consumo das economias centrais. Isso limitaria ainda mais a formação de poupança, ao mesmo tempo em que se geraria um problema em potencial para o balanço de pagamentos, já que muitos dos bens de consumo teriam que ser importados. Mais uma vez aqui convém chamar a atenção para um ponto de convergência entre a CEPAL e a teoria do desenvolvimento como expressa por Rostow. Para Rostow, a “sociedade do consumo de massas”, onde se poderia usufruir livremente das benesses do consumismo seria o último passo do desenvolvimento, não podendo ser adotado antes exatamente sob pena de comprometer a formação de poupança das economias subdesenvolvidas obstando, assim, o crescimento das mesmas.

convergência entre as economias, mas pelas crises do comércio internacional – o que configuraria a transição de um modelo de desenvolvimento *hacia fuera* para um de desenvolvimento *hacia dentro*. Contudo, esse seria um processo truncado por sua própria natureza: as características estruturais da periferia, especialização e heterogeneidade estrutural, e a inadequação das novas tecnologias a essas características ocasionariam tendências ao desequilíbrio crônico do balanço de pagamentos, à manutenção da deterioração nos termos de intercâmbio e do desemprego estrutural etc., inviabilizando o processo de industrialização em seu nascedouro. Exatamente por isso seria mister que o Estado agisse deliberadamente, por meio do planejamento econômico e da coordenação das relações de trabalhadores e empresários (nacionais e estrangeiros), levando à frente um projeto industrializante. Rodríguez resume o problema:

admite-se que o livre jogo das forças do mercado conduz à persistente manifestação de problemas de balanço de pagamentos, de acumulação e subutilização de capital e de força de trabalho, etc., uma vez que os mesmos são inerentes ao processo espontâneo de industrialização [...].

Assim, segundo a concepção do sistema centro-periferia, para que com a industrialização se consiga aumentar substancialmente os níveis de produtividade e otimizar a alocação dos recursos, é preciso orientá-la por meio de uma política deliberada de desenvolvimento. (Rodríguez, op.cit., p. 48)

Enfatizando a idéia: o pensamento clássico da CEPAL entendia que a atuação indiscriminada do mercado reproduzia o “atraso” na periferia. Mesmo quando eram desencadeados na economia processos de industrialização espontânea, em geral por motivos extra-econômicos, os mecanismos de mercado eram incapazes de conduzir à superação do subdesenvolvimento. Em virtude disso, era necessária uma atuação estatal planejada para reverter os sinais dados pelo mercado e induzir a industrialização, permitindo o desenvolvimento.

Embora o exposto seja apenas um esboço das idéias desenvolvidas pela CEPAL, é possível perceber que a instituição consolidou uma teoria que abrangia um grande número de temas e que tinha seu eixo central voltado à defesa da industrialização. É interessante observar, entretanto, que a despeito das condições notadamente precárias em que vivia a maior parte da população latino-americana, somente em meados da década de 1960, quando a Comissão já passava por certo declínio de sua influência teórica, discussões ligadas à pobreza e desigualdade de renda começassem figurar no repertório cepalino. Até então, toda referência feita ao nível de bem-estar da população apenas assinalava que este seria

incrementado com a industrialização – posto que assim se elevariam a participação da periferia no produto gerado mundialmente e a produtividade do trabalho, que, de acordo com a teoria convencional, determina a remuneração dos trabalhadores.⁵⁸ Contudo, no princípio da década de 1960 já estava claro que, mesmo com a adoção de planos desenvolvimentistas por toda América Latina, a pobreza e a desigualdade haviam seguido uma rota de crescimento, contrariando as expectativas iniciais da instituição.

A reação cepalina a essa constatação foi incorporar em sua concepção recomendações de políticas explicitamente voltadas à melhoria dos “problemas sociais”, enveredando pela linha de defesa das reformas de base. Sem dúvida alguma que, nesse âmbito, a reforma agrária foi a que ganhou maior destaque.⁵⁹ A CEPAL já havia, em escritos precedentes a esse período, apontado para aspectos negativos da distribuição fundiária latino-americana, mas só aí sua posição se tornou marcadamente a favor da reforma agrária – ainda que não o fizesse nos termos dos militantes radicais, e sim apoiando a reforma dentro das bases institucionais da ordem estabelecida. Ademais, torna-se objeto da Comissão formular políticas sociais e trabalhistas. Essas formulações tinham como base propor que fossem garantidos o suprimento das necessidades básicas e os direitos fundamentais dos trabalhadores.

O período “áureo” da produção cepalina foi certamente aquele compreendido entre as décadas de 1950 e 60. O trajeto descrito a partir daí pela instituição sofre certamente influência de sua incapacidade em resolver os problemas periféricos detectados – pior, em um contexto que foi se tornando cada vez mais adverso, com o desaquecimento da economia mundial e a eclosão de golpes militares por todo o continente, que certamente inviabilizavam qualquer discussão séria sobre reformas de base.

⁵⁸ De fato, como admitiria Prebisch (1983, p. 1085) muitos anos mais tarde: “Hasta esta etapa [anos 1960] no había prestado atención suficiente al problema de las disparidades de ingreso, a excepción del obsoleto sistema de tenencia de la tierra. Tampoco había considerado con detenimiento, en los primeros años de la CEPAL, el hecho de que el crecimiento no había beneficiado a grandes masas de la población de ingresos bajos, mientras que en el otro extremo de la estructura social florecían los ingresos elevados. Es posible que esta actitud fuese un vestigio de mi anterior postura neoclásica, donde se suponía que el crecimiento económico corregiría por sí solo las grandes disparidades del ingreso a través de la acción de las fuerzas del mercado”.

⁵⁹ Ver Prebisch (2000b).

Não cabe aqui entrar no mérito das novas teorias que, a partir desse período, passaram a protagonizar os debates acadêmicos latino-americanos, sendo para os fins do trabalho mais importante sublinhar que a CEPAL teve então suas idéias postas às críticas que vinham das mais variadas vertentes teóricas.⁶⁰ Nesse ínterim, uma variada gama de análises foi produzida, enquanto crescentemente se consolidava no ramo da economia uma análise pretensamente única e ganhavam terreno questões de curto-prazo com tons de urgência na América Latina – que culminaria logo no início dos 1980 com a crise da dívida.

Após um período de aproximadamente uma década, os anos 1970, começava a ficar claro que havia um marcado processo de transformação no interior da CEPAL e que esse se encontrava em estágio bastante adiantado. Uma hipótese, ainda sem verificação, sugere que desempenharam um papel importante nesse processo as mudanças na formação do corpo técnico da CEPAL, que passou a contar com muitos economistas formados em universidades norte-americanas, ou em sua estrutura institucional. Embora esse possa constituir um vasto campo de pesquisa, não corresponde ao objetivo do presente trabalho averiguar isso. Para os fins aqui postos, mais interessante do que localizar precisamente as causas institucionais dessa mudança é avaliar seu teor. É nesse sentido que se tenta avançar em seguida.

2.2 A Nova CEPAL: a concepção neoestruturalista e as reformas estruturais na América Latina

As últimas décadas do século passado assistiram à inflexão ideológica que, aos poucos, alçou o neoliberalismo ao status de ideologia mundialmente hegemônica. Essa virada se manifestou no pensamento crítico latino-americano através de uma revisão dos preceitos estruturalistas defendidos pela CEPAL anos antes. Quando foi cunhada a expressão “neoestruturalismo” para designar essa concepção revisionista da teoria cepalina, que ganharia rapidamente espaço no interior da própria CEPAL até tornar-se

⁶⁰ Entro os inúmeros exemplos pode-se destacar Marini (2000), Theotônio (2000), Oliveira (2003), Prado Jr (1966).

definitivamente a perspectiva oficial da instituição, foi ficando cada vez mais claro que mudanças ocorriam. Mas qual a intensidade e, o que é mais importante, em que sentido iria essa mudança? Os próprios cepalinos não ignoram que a mudança ocorreu, mas como avaliaram esse processo?

O auto-diagnóstico cepalino é que não existe uma ruptura no pensamento da instituição. Nem tampouco é sugerido que os marcos analíticos estruturalistas foram abandonados por estarem errados. O que, em geral, é defendido pelos autores neoestruturalistas é que o pensamento cepalino clássico teve sua importância – e mesmo que esteve certo –, mas isso em sua época. O questionamento não se dirigiria à capacidade interpretativa desse pensamento em absoluto, mas à sua capacidade de explicar os dias atuais. Nesse sentido, o neoestruturalismo é entendido como a “evolução” do pensamento estruturalista.⁶¹

Segundo os neoestruturalistas, sua corrente surgiu na virada dos 1970 para os 1980 como uma resposta à inabilidade do pensamento clássico da CEPAL em lidar com a nova situação latino-americana. Isso ocorreria pois, ao mesmo tempo em que a proposta industrializante da CEPAL teria conformado economias protecionistas, ineficientes, inflacionárias e ainda periféricas (subdesenvolvidas), seu arcabouço analítico não permitia dar o tratamento adequado a questões de curto-prazo. O neoestruturalismo, ao contrário, a despeito de assumir uma herança estruturalista, nascia para dar respostas às questões emergenciais, aos problemas de curto-prazo da América Latina – especialmente à inflação e

⁶¹ Ricardo Bielschowsky (2000, p.21), em uma exposição do método cepalino, faz questão de sublinhar a adaptabilidade do estruturalismo-histórico: “o pensamento cepalino tem assim a capacidade de acomodar com facilidade a evolução dos acontecimentos, através de contínuas revisões em suas interpretações, que não significam perda de coerência político-ideológica ou de consistência analítica”. Nesse sentido, “os diferentes planos e as diferentes teses”, produzidos pela CEPAL ao longo de sua história, inclusive no período em questão, “estão perfeitamente ‘amarradas’ pelo método histórico-estruturalista e pelas idéias-força que determinaram a produção das teses”. (Ibid, p. 18) Ainda sem questionar a exposição do método cepalino realizada por Bielschowsky, procurar-se-á ao longo deste capítulo demonstrar que essa adaptabilidade não foi suficiente para impedir uma marcada ruptura no pensamento da CEPAL. O autor pode ter razão ao afirmar que revisões não significam *necessariamente* em perda de coerência. No entanto, para afirmar que assim ocorreu com a CEPAL nos anos 1990 é preciso analisar concretamente essa mudança. O que é defendido aqui é que a suposta “amarração” por método e temas não é suficiente para configurar uma coerência com o que foi historicamente defendido pela instituição. Como observa Carcanholo (2006), “Ao contrário do que pensa Bielschowsky, não é a permanência dos temas o que dá coesão teórica e metodológica a qualquer tipo de pensamento, mas a forma como são abordados”.

à iminente crise de endividamento externo.⁶² É nesse sentido que Ricardo Ffrench-Davis (1988, p.38) afirma que: “el neoestructuralismo se alimenta de la tradición estructuralista, pero va más allá, porque su desarrollo analítico está acentuadamente orientado al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas”.

Ao longo dos anos 1980 os neoestruturalistas se engajariam em diversos debates até estar consolidada sua estratégia de desenvolvimento de longo-prazo, que, não por acaso, teria como marco a publicação do documento *Transformação produtiva com equidade* (doravante TPE) pela CEPAL.⁶³ É importante ter presente que, embora textos de cunho neoestruturalista elaborados por autores ligados a CEPAL já circulassem há pelo menos uma década, o documento é o primeiro a reconhecê-la como a perspectiva da instituição, mais que isso, como a estratégia defendida pela Comissão a partir de então.

A mudança da instituição sacramentada em TPE foi comemorada como uma nova etapa do pensamento cepalino, em que retornava ao norte da Comissão uma estratégia de desenvolvimento de longo-prazo, ausente desde os difíceis anos de crise da dívida. Simultaneamente, a nova perspectiva neoestruturalista seria responsável por “atualizar” aos novos tempos e aos novos “consensos” da teoria econômica a análise cepalina, ou, como põe Bielschowsky:

O “neo-estruturalismo” cepalino recupera a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. [...] São tempos de “compromisso” entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva. (Bielschowsky, 2000, p. 63-64)

⁶² Vale notar que até meados dos 1980, autores como Nora Lustig (1988, p. 35-36), consideravam que a atenção dispensada pelo neoestruturalismo ao curto-prazo era excessiva, chegando a constituir uma deficiência sua: “Pero hay una diferencia central entre ambos estructuralismos; en el viejo estructuralismo se ponía mucho énfasis en el largo plazo y poco en el corto plazo, mientras que en el neoestructuralismo sucede justo lo contrario. [...] Tal vez la conclusión más importante de esta breve exploración sea que el pensamiento estructuralista, lejos de ser obsoleto o anacrónico, se ha estado renovando y está adquiriendo formas que auguran resultados interesantes y útiles, tanto en el ámbito de la teoría, como en el diseño e instrumentación de la política económica”.

⁶³ Um exemplo significativo da euforia provocada pela nova estratégia cepalina foi fornecido pela compilação de Sunkel (1991), no início dos 1990. Como colocam, na citada publicação, Sunkel e Ramos (1991, p. 18): “De esta manera hay un reconocimiento explícito [no neoestructuralismo] respecto a que no pueden sugerirse recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo, sin una clara estimación de las repercusiones posibles de cualquier proceso de cambio estructural, y sin formas de enfrentar los problemas originados en la transición. [tal qual fariam os estruturalistas] [...] Esta suerte de entronque del corto con el largo plazo ha permitido configurar, como base directriz del proceso de recuperación y consolidación del desarrollo, la reciente y renovada propuesta sobre ‘transformación productiva con equidad’ para la región”.

Note-se que a passagem supracitada evidencia alguma semelhança entre o pensamento da Nova CEPAL, e o ideário neoliberal. Ainda que comporte diferentes matizes, a *rationale* neoliberal sugere que não é possível, nos dias de hoje, ignorar o poder de que dispõe o mercado para impor-se, conduzindo à necessária conformação de uma nova forma de atuação estatal. Como se procurou evidenciar no primeiro capítulo, segundo a ideologia neoliberal, não há alternativas para o Estado além da adequação a um papel subordinado, de apoio ao mercado.

Sem embargo, o neoestruturalismo já em seu surgimento teve a pretensão de se contrapor e defender políticas alternativas às neoliberais.⁶⁴ Em um primeiro momento, era preciso contrapor-se à tentativa de impor às nações latino-americanas programas de ajuste externo embasados pela tradição monetarista. Logo, porém, o âmbito do debate se tornaria mais amplo, passando ao embate de estratégias de desenvolvimento supostamente alternativas. Contudo, o fato mais importante a se observar nesse embate é que, para os neoestruturalistas, o erro neoliberal seria mais de “ênfase” do que de “direção”.⁶⁵

De acordo com os neoestruturalistas, o neoliberalismo corresponde a um projeto no qual o mercado é idealizado como a instância mais eficiente para a resolução de qualquer problema econômico. Com efeito, esse julgamento não é de todo incorreto segundo os economistas latino-americanos. Se, por exemplo, os neoliberais sugerem que a responsabilidade pela crise das economias latino-americanas dos 1980 foi do excesso de

⁶⁴ Como registra Almeida Filho (2003, p.105), entretanto, desde o princípio são notáveis as semelhanças de conteúdo programático entre a Nova CEPAL e a agenda do Consenso de Washington, que, inclusive, foram a público em um período próximo. De fato, a despeito de se pretender alternativo ao neoliberalismo, o neoestruturalismo teve que fazer um enorme esforço para evidenciar suas divergências com o programa neoliberal. Nesse ponto, não deixa de ser curioso que os novo-cepalinos atribuem aos temas adotados sua coesão com estruturalismo, mas, ao mesmo tempo, defendem a CEPAL das acusações de adotar um programa muito semelhante neoliberal afirmando que somente os temas são os mesmos. Veja-se, por exemplo, Ffrench-Davis (1988) e Fajnzylber (1994).

⁶⁵ Esse diagnóstico fica indubitavelmente explícito no tratamento que recebe a história chilena pelas mãos neoestruturalistas. Segundo estes, a economia chilena ensinaria que o receituário neoliberal semearia “bons frutos”, mas que, por sua radicalidade, geraria custos sociais de outro modo evitáveis. Como afirma Ramos (1997, p. 18): “En efecto, los resultados chilenos son impresionantes si consideramos sólo el período en que se cosecharon los frutos del modelo neoliberal y excluimos el período en que se pagaron los costos de implantar el modelo (1973-1983)”. Note-se que o Chile é o exemplo mais notável de implantação do neoliberalismo, por ter sido o primeiro país no mundo a cumprir as reformas neoliberais – ainda na década de 1970, sob a ditadura de Pinochet e a tutela de economistas monetaristas que ficaram conhecidos como “chicagoboyes”.

intervencionismo que engendrou inúmeras deficiências na região, os neoestruturalistas não chegam a desmenti-lo, embora achem fórmulas diferenciadas para a eliminação de tais deficiências. Como explica Ramos (1997, p. 16): “los principios que inspiran este viraje [no pensamiento económico] – la economía de mercado, la propiedad privada, la prudencia fiscal y el protagonismo del sector privado – son patrimonio de las principales corrientes del pensamiento económico actual: del neoliberalismo por un lado y del neoestructuralismo por el otro”, de sorte que o erro neoliberal não viria daí, mas de sua “firme convicción de que, con escasas excepciones, el conjunto de medidas señalado es condición necesaria y también suficiente para el crecimiento y, en lo esencial, para la equidad”.

É importante enfatizar a idéia. De acordo com a concepção neoestruturalista, o neoliberalismo se baseia em considerações verossímeis, mas peca por sua radicalidade, por sua “fé excessiva” nas virtudes do mercado. De fato, o diagnóstico dos economistas latino-americanos é que o velho estruturalismo da CEPAL incorria no mesmo mal, somente com o “sinal invertido”: a falha do estruturalismo seria depositar no Estado sua fé, vedando os olhos às falhas próprias desta instituição. Nessa perspectiva, compor uma estratégia alternativa não passaria por negar frontalmente nem o neoliberalismo nem o estruturalismo, mas sim por conciliá-los. Aliás, é precisamente isso que os neoestruturalistas acreditam ter logrado após a publicação do documento TPE uma estratégia de longo-prazo que se situaria entre a idolatria do mercado, típica dos neoliberais, e a idolatria do Estado, própria à antiga CEPAL. Isso seria o que Sunkel e Ramos chamaram a “síntese neoestruturalista”:

Considera que ni el enfoque neoliberal que prevalece actualmente, ni una simple reedición del estructuralismo de posguerra o de los ensayos neoestructuralistas más recientes [anteriores ao planejamento neoestruturalista de longo-prazo] constituyen base adecuada para enfrentar los severos problemas que aquejan actualmente a la América Latina. Sin embargo destina todo su esfuerzo a recuperar los aportes positivos y valiosos de estos enfoques para combinarlos en una síntesis neoestructuralista renovada que busca responder a las características y exigencias de la época actual, superando las negativas experiencias de las recién pasadas décadas. (Sunkel e Ramos, 1991, p. 31)

Em suma, a estratégia que a CEPAL decidiu seguir a partir da década de 1990 procura, supostamente sem renegar suas raízes históricas, rever seus conceitos, se desviando do caminho até então trilhado. Para os membros dessa instituição, essa reorientação era necessária e não implicou em cisões com sua história. Apesar disso, desde muito cedo, a Nova CEPAL foi alvo de críticas por suas semelhanças de programa com o

neoliberalismo. Para que se possa chegar a um veredicto sobre o caráter da mudança cepalina, é necessário ter com clareza o que defendem concretamente suas novas propostas de política. A próxima seção se ocupará disso.⁶⁶

2.2.1 A estratégia novo-cepalina no contexto de reformas estruturais

Os objetivos básicos da estratégia de desenvolvimento novo-cepalina podem ser agrupados em três frentes interligadas. Primeiro, gerar um equilíbrio interno que permita às economias latino-americanas crescer de modo sustentado. Em segundo, lograr uma nova inserção para a América Latina na economia mundial. Por fim, distribuir de modo mais eqüitativo os frutos do maior crescimento, já que este por si só se mostrou incapaz de atenuar as gritantes disparidades de renda na região.⁶⁷ Os objetivos em si não são exclusividade da Nova CEPAL e não permitem avaliar sua proposta, a questão é como se pretende alcançar tais fins.

A variável-chave na qual se baseia a estratégia novo-cepalina é a *produtividade*. De acordo com seu diagnóstico, seria urgente que a América Latina mudasse seu “estilo concorrencial”, o comportamento das empresas dali ao competir. O padrão ora vigente na região seria aquele descrito por Fernando Fajnzylber, mentor intelectual da estratégia novo-cepalina, como “concorrência espúria”. Nesse padrão a competitividade das empresas se basearia, acima de tudo, em seu poder de repressão dos custos salariais. Em outras palavras, as empresas reagiriam à concorrência repassando aos empregados baixas nos preços. As empresas seriam capazes de fazer isso em virtude da abundância de mão de obra e do pequeno grau de abertura das economias na América Latina, que possibilitaria a sobrevivência dessas empresas mesmo com níveis muito baixos de produtividade. As

⁶⁶ Com o avançar da década de 1990, essa busca de uma estratégia alternativa ao neoliberalismo, mas que mantinha semelhanças com o mesmo, ganhou sua expressão final na agenda plenamente endossada pela CEPAL de “reformular as reformas” (*reforming the reforms*). O argumento dessa agenda era de que as reformas neoliberais dos anos 1990 teriam logrado avanços, mas que aquela deficiência sua, de fé extrema no mercado, tinha conduzido também a retrocessos (ou, ao menos, a obstar um progresso maior). Exatamente por isso seria preciso implementar agora novas reformas para melhorar as primeiras. Voltar-se-á a abordar o tema em breve.

⁶⁷ As políticas voltadas especificamente a este último fim são discutidas mais detidamente na seção seguinte.

consequências desse padrão de concorrência espúria seriam a manutenção de um sistema de baixa produtividade e o agravamento da disparidade de renda nessas economias. Por isso, segundo a proposta novo-cepalina é preciso que se cambie rumo a um estilo diferente de competição, um padrão de competitividade “virtuosa” ou “autêntica”.

Segundo os neoestruturalistas, quando há “competitividade virtuosa” a concorrência se dá pela inovação tecnológica, isto é, via aumento de produtividade – tal qual ocorre nos países desenvolvidos. Nesse novo padrão seria possível, a um só tempo, crescer sustentadamente, graças a aumentos de produtividade, alcançar uma nova inserção internacional, como produtores de bens de maior valor agregado, e ainda melhorar a distribuição de renda, na medida em que a maior produtividade permite que os salários aumentem. Em suma, enquanto o primeiro seria responsável por manter as deficiências estruturais das economias latino-americanas, o novo estilo de concorrência defendido possibilitaria cumprir os três objetivos principais de sua estratégia.

Mas como conseguir essa “competitividade virtuosa”, como realizar a “transformação produtiva” cepalina? Para a Nova CEPAL existem alguns pré-requisitos externos para efetuar a transformação produtiva – quais sejam, a abertura comercial, o controle do endividamento dessas economias e suas possibilidades de incorporação tecnológica – e outros internos – o equilíbrio macroeconômico, o padrão de financiamento da economia e a manutenção da coesão social, que estabelece os limites de qualquer estratégia econômica.⁶⁸ É importante atentar ao porquê de tais recomendações. O pré-suposto sobre o qual se constrói a “alternativa” novo-cepalina diz que *o mercado deve ser o mecanismo primário de alocação dos recursos sociais*. Os citados requisitos visam, em última instância, controlar/restringir a atuação do setor público e garantir a existência de um ambiente favorável aos investimentos privados (nacionais ou estrangeiros) – ou, na terminologia em voga, construir um ambiente *market friendly*.⁶⁹ Como posto no documento cepalino TPE:

⁶⁸ Ver item I.c em CEPAL, 2000.

⁶⁹ Esses são exatamente os mesmos objetivo e terminologia utilizados pela teoria neoclássica e pela ideologia neoliberal. Se, contudo, a CEPAL se diferencia pela forma com que pretende alcançar tal objetivo, lançando mão de políticas públicas, ainda assim é conveniente reparar que não é questionado *se* esse objetivo é correto, mas somente a *forma* de atingi-lo. Como pôs José Antônio Ocampo (2001, p. 5), então secretário executivo da

O estilo da intervenção estatal deverá ser reformulado em relação às décadas anteriores. [...] Convém agora deslocar [as] prioridades para o fortalecimento de uma competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na evolução para níveis razoáveis de equidade. Isso não significa, necessariamente, aumentar nem diminuir o papel da ação pública, mas aumentar seu impacto positivo na eficiência e na eficácia do conjunto do sistema econômico. (CEPAL, 2000, p. 898)

É verdade que a obtenção das citadas precondições não seria o suficiente para garantir o sucesso da estratégia novo-cepalina.⁷⁰ Mas estas seriam imprescindíveis para seu sucesso, e delimitariam o “terreno” dentro do qual a ação pública colaboraria com o desenvolvimento (e, portanto, também a partir de quando essa ação se torna indesejada).

A idéia da estratégia de transformação produtiva é que o ambiente estável, a integração das economias latino-americanas à economia mundial e a algum tipo de incentivo governamental permitem que se engendre, pela ampliação do mercado, empresas fortes e internacionalmente competitivas. Para isso, um setor cuja tecnologia se adaptasse às necessidades e potencialidades daquela economia, chamado pelos neoestruturalistas de “núcleo endógeno básico”, seria eleito para concentrar esforços de especialização, que

CEPAL: “An assertive public policy approach of this sort will be, if correctly applied, more market friendly than the alternative approaches that tended to predominate during the first wave of reforms”.

O pressuposto cepalino acima citado evidencia ainda a aceitação tácita das análises econômicas sustentadas pela teoria neoclássica. Como, de fato, mesmo a CEPAL clássica não chegou a negar efusivamente a teoria neoclássica como um todo, deixa-se o tratamento deste ponto para adiante, para a ocasião de uma crítica mais detida da teorização novo-cepalina.

⁷⁰ Algumas precondições exigidas pela CEPAL simplesmente escapam à vontade política de qualquer país, como, por exemplo, a existência de cooperação internacional, especialmente cooperação com os países desenvolvidos. O que se procura sublinhar, contudo, é que, mesmo nesses casos, os novo-cepalinos imaginam que sua estratégia é *o melhor que se pode fazer*. Como colocam os próprios: “é cabível esperar que a região enfrente o diálogo e as negociações internacionais a partir de uma posição talvez mais favorável do que no passado. Isso deve a que, se os países da América Latina e do Caribe adotarem estratégias próprias, que lhes permitam avançar em direção à transformação produtiva, eles ganharão maior legitimidade, credibilidade e eficácia para exigir que os países industrializados assumam sua própria responsabilidade pela ordenação de uma economia mundial vigorosa e capaz de dar um impulso dinâmico a todos os países”. (CEPAL, 2000, p. 893) O que a CEPAL parece esquecer em seu desejo de cooperação é a história de seu próprio ícone, Raúl Prebisch. Depois de anos de serviço em defesa de uma outra ordem internacional, nas Nações Unidas (na CEPAL e na UNCTAD), o argentino percebeu: “Una de las manifestaciones de la hegemonía [do centro] es la resistencia de los centros a cambiar el *status quo*. [...] Prevalecen los intereses inmediatos, de modo que cuando la periferia, con razón o sin ella, lesiona estos intereses económicos o políticos, los centros – y en particular el centro dinámico principal [os Estados Unidos] – reaccionan con frecuencia con medidas punitivas, aun mediante la intervención militar en casos extremos”. (Prebisch, 1983, p. 1095)

incluiriam a formação de toda uma rede de apoio institucional.⁷¹ De acordo com Sunkel (1991b, p. 64), uma vez que essa rede estivesse funcional, “se habrá conformado íntegramente lo que se conoce como ‘núcleo endógeno de dinamización tecnológica’ y se está ya en condiciones de generar sistemas articulados capaces de alcanzar niveles de excelencia internacional en todos los eslabones que conforman la cadena de especialización productiva”.

Nessa perspectiva, as empresas *não devem* ter seu foco na produção para exportação ou para o mercado interno, mas sim produzir do modo mais eficiente possível e vender para onde o mercado, via mecanismo de preços, apontar ser melhor. Sunkel (1991b) aponta que isso daria o tom da diferença entre uma estratégia de desenvolvimento *hacia dentro*, como a da velha CEPAL, e uma estratégia de desenvolvimento *desde dentro*, como proposta pelo neoestruturalismo. Note-se que, para que essa estratégia se efetive, um grau não desprezível de abertura comercial seria exigido. A “cadeia de especialização produtiva”, para atingir uma produtividade em nível de excelência internacional, careceria de utilizar tecnologia de ponta – o que, ao menos de início, significa um necessário aumento das importações. Simultaneamente, para favorecer as exportações, que detêm um importante papel estratégico, é vantajoso que as economias sejam mais internacionalizadas.

Embora o mercado apareça nessa estratégia como o responsável por indicar a alocação eficiente dos recursos, seu poder de ajuste também é questionado. Por isso, caberia ao Estado promover políticas que fossem capazes de suprir falhas ou insuficiências de mercado e acelerar o processo de ajuste, além do mencionado dever de garantir o equilíbrio das contas públicas e, assim, a estabilidade econômica. A Nova CEPAL sugere que, a despeito das vantagens existentes na organização da produção e da distribuição dos recursos pelo mercado, quando esta é deixada exclusivamente ao mercado, os custos gerados para a sociedade são muito altos, motivo pelo qual a ação pública deve interceder para minorar os custos sociais da transformação produtiva.

⁷¹ Isso é, a formação do que é conhecido na literatura neo-schumpeteriana como Sistema Nacional de Inovação (SNI). De fato, como observa Rodríguez et alli. (1995) não são poucas as semelhanças da teorização neoestruturalista com a neo-schumpeteriana.

Nesse sentido, a proposta da CEPAL prevê ações públicas que podem ser esquematicamente divididas em três grupos. Primeiramente, o que se pode definir como uma “reforma do Estado”, para induzir uma nova interação entre os agentes público e privados. A principal medida aí seria a privatização de empresas públicas. Em contrapartida aumentaria o papel regulador do Estado, que deveria estabelecer do modo mais “transparente” possível normas e fiscalizar seu cumprimento, especialmente no caso de empresas que atuam em mercados oligopolizados (como naqueles anteriormente considerados “monopólios naturais”). É considerado ainda que, em alguns casos, pode ser melhor que o governo interfira na alocação de recursos incentivando ou desincentivando alguma atividade, mas, preferencialmente, sem participar diretamente do processo. Ainda assim, no caso das empresas que forem mantidas públicas o que se sugere é que essas incentivem o desenvolvimento tecnológico e sejam gerenciadas do modo mais eficiente possível, com “políticas coerentes de pessoal e salário” (como posto em CEPAL, 2000, p. 909).

Ademais, a nova interação entre Estado e sociedade deveria ser marcada por políticas abertamente voltadas ao setor “social” que permitem o aumento do estoque de capital humano, fundamental na realização da transformação produtiva. Nesse tocante, é de se notar que, embora os novo-cepalinos fundamentem sua distinção com relação aos neoliberais na defesa de um Estado mais ativo, ainda assim são defendidas formas “mistas” de intervenção estatal mesmo para a provisão de serviços básicos, as chamadas parcerias público-privadas.⁷² Volta-se a esse ponto no item seguinte.

⁷² Em CEPAL (2000b), sugere-se que é desejável o aumento generalizado da participação privada na provisão de serviços básicos, como forma de melhorá-los e racionalizar seus custos: *sistema educacional* – “existem outras experiências que modificam o financiamento da educação e os sistemas de destinação de recursos a ela, ampliando o espaço das contribuições privadas” (Ibid, p. 931); *sistema de saúde* – “a contribuição privada na prestação de serviços de saúde pode aumentar a eficiência do setor, desde que a regulação melhore no que diz respeito à transparência, ao acesso do subsistema a diversos subsídios, ao controle dos custos [...] ao tratamento do grupo de doenças catastróficas e próprias da terceira idade, e, no que diz respeito aos seguros de risco, que inclua algum mecanismo de solidariedade” (Ibid, p. 933); *sistema habitacional* – “Para fazer frente ao déficit habitacional, os países têm procurado, por um lado, incorporar recursos provenientes do setor privado e, por outro, adaptar os programas, a fim de melhorar sua eficiência e concentrar melhor os recursos disponíveis” (Ibid, p. 934); e *sistema previdenciário* – “as reformas [previdenciárias] em curso voltam-se para a administração eficiente do financiamento dos programas, sem prejudicar a estabilidade macroeconômica; [...] e, por último, para uma ampliação da participação do setor privado na administração dos recursos e na prestação dos serviços” (Ibid, p. 934).

Em segundo, haveria o grupo de políticas de apoio à inserção internacional. O fundamental desse grupo é a gradual abertura comercial e financeira. Nesse sentido, deveria haver uma tendência à queda do protecionismo, exceto para setores nascentes de alto conteúdo tecnológico onde poderia existir proteção seletiva e temporária. Nesse contexto, deve-se dar a devida atenção à política cambial. Inicialmente, é sugerido que o governo deveria intervir no mercado de câmbio para garantir uma taxa real elevada e estável, induzindo assim o aumento na competitividade interna e a eliminação das empresas ineficientes, cuja produtividade é muito baixa. Entretanto, a política cambial deveria também estar atenta às condições externas, pois, caso contrário, especialmente no caso de a abertura ser rápida demais, seu efeito poderia ser contrário ao esperado: a destruição massiva da capacidade de exportação e mesmo da capacidade produtiva como um todo, além de problemas de balanço de pagamentos.⁷³

A abertura e a política cambial condicionariam o sucesso latino-americano em melhorar sua posição internacional, na medida em que condicionariam a capacidade de incorporação tecnológica dessas economias. Mas haveria ainda um grupo de políticas mais diretamente voltadas a esse fim: incentivo governamental às empresas que atuam com alto nível tecnológico; acordos institucionais que gerem sinergias positivas em prol dos investimentos em P&D e coloquem em contato empresas e instituições de pesquisa; políticas voltadas à qualificação da mão de obra, de modo a adequá-la aos novos requisitos de conhecimento; apoio ao empreendedorismo, sobretudo à formação de empresas de setores que operem com maior conteúdo tecnológico.

Por fim, o último grupo de políticas teria a finalidade de gerar uma articulação produtiva, ou seja, criar a mencionada “cadeia de especialização tecnológica”. Para isso, seriam particularmente relevantes políticas industrial e agrícola que conciliassem incentivos

⁷³ Como observa Ffrench-Davis (2004, p.132), a respeito do processo de abertura da economia chilena, nos anos 1970: “la apertura fue acelerada y excesiva, se realizó en un momento inoportuno y no se coordinó con la política cambiaria. Para sumar, en vez de restar, se debió proceder en forma gradual y buscar deliberadamente una complementación dinámica entre la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones”. A passagem permite ainda que se chame a atenção ao papel que as exportações vão assumir dentro dessa estratégia, especialmente no financiamento desta, como se verá em seguida. Desde já se pode observar que, embora em CEPAL (2000) a preocupação com o ajuste das empresas ineficientes sugerisse uma taxa de câmbio elevada, posteriormente o ímpeto exportador passa a ser mais valorizado, sugerindo uma baixa na taxa de câmbio.

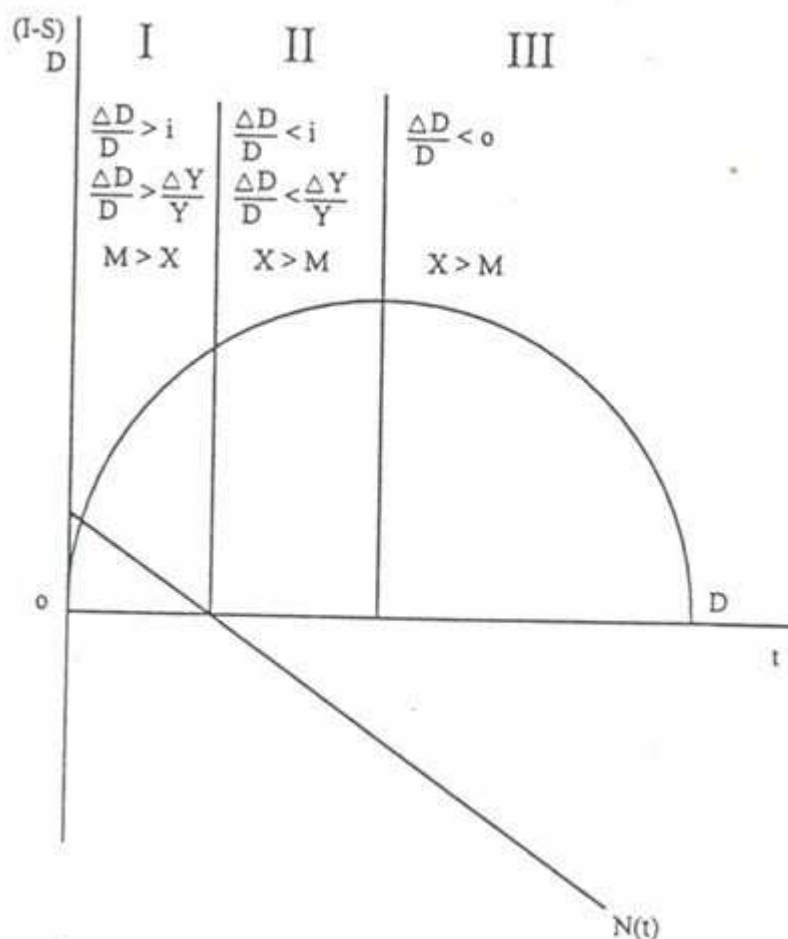
à articulação intersetorial, abertura externa gradual e apoio às exportações e às atividades inovadoras. Ademais seria fundamental a geração de uma infra-estrutura adequada, que deveria favorecer a utilização de mecanismos de mercado, como forma de garantia de sua qualidade.

É bom que se diga que essa é uma separação analítica, havendo freqüentemente, como se pode perceber, políticas que colaboram tanto com um objetivo quanto com os demais.

Para financiar toda a transformação produtiva a Nova CEPAL aposta no chamado “ciclo de endividamento virtuoso”. (CEPAL, 1994, parte 3) De acordo com os teóricos novo-cepalinos, os fluxos de capital estrangeiro devem ser tidos como um aliado quase imprescindível da transformação produtiva. A entrada de capital externo não eliminaria a necessidade de um intenso esforço interno para aumentar a taxa de interna de investimento. Contudo, os fluxos de capital seriam responsáveis por atenuar, e até viabilizar, o aumento da taxa de investimento, na medida em que resolvem o problema de escassez de poupança das economias latino-americanas – escassez que de outro modo impossibilita o investimento requerido para sustentar altas taxas de crescimento do produto interno. O endividamento externo (repetindo, a utilização de uma poupança externa previamente existente) é, portanto, uma peça importante no financiamento dos investimentos requeridos pela estratégia novo-cepalina. Note-se: está implícita aí a noção ortodoxa de que a poupança gera o investimento.

Para a Nova CEPAL, esse endividamento deve ser corretamente administrado para que seja “virtuoso”. A utilização da poupança externa num primeiro momento precisa possibilitar àquela economia um crescimento voltado a atividades produtivas e exportáveis (*tradables*) que lhe permitam, a longo-prazo, gerar divisas e quitar a dívida inicial. Essa idéia pode ser apreendida em termos simples na figura abaixo.

Figura 3: Ciclo do endividamento virtuoso – as fases do financiamento externo e o hiato de poupança



I = investimento agregado
S = poupança interna
D = dívida externa
Y = PIB
i = taxa de juros
X = exportações
M = importações
N = I - S
t = tempo

Fonte: CEPAL (1994, p. 234)

Durante a primeira fase do ciclo as economias latino-americanas recorreriam ao financiamento externo para gerar crescimento interno. A linha do hiato de poupança (N) mantém um valor positivo no decorrer desse período, indicando justamente que o investimento é maior que a poupança interna e, portanto, que parte dos investimentos é financiada externamente. Como o efeito dos novos investimentos não é imediato e é preciso

refinanciar a dívida antiga, durante essa fase a dívida externa cresce mais rapidamente que o produto interno ($\Delta D/D > \Delta Y/Y$). Além disso, como se pode apreender das identidades macroeconômicas básicas,⁷⁴ o balanço comercial fica deficitário ao longo dessa fase.

O ciclo entra na fase II no momento em que o hiato de poupança se torna negativo, indicando que na nova situação poupança interna é maior que o investimento agregado, e o crescimento do produto já supera o da dívida, permitindo assim o pagamento dos juros da dívida externa, sem recurso a novas dívidas ($\Delta D/D < i$). Com a cobertura do hiato de poupança também o balanço comercial se torna positivo, gerando entrada de divisas na economia.

Finalmente, na fase III a economia já demonstra a pujança conformada por seus investimentos e pode, então, amortizar o estoque da dívida contraída. O ciclo virtuoso se completaria, portanto, no momento em que a economia pudesse voltar a um grau de endividamento semelhante ao inicial, tendo porém desencadeado no decorrer do processo o desenvolvimento interno.

Embora a Nova CEPAL reconheça que este é um esquema bastante simplificado, sugere que esse esquema é fundamentado e permite visualizar as precondições de um ciclo virtuoso de endividamento. Seriam estas: i) os fluxos de capital precisam dirigir-se ao investimento agregado, e não ao consumo; ii) é preciso haver um compromisso interno com o esforço de ampliação da taxa de poupança, que deve situar-se muito acima de sua média histórica; iii) o investimento deve ser eficiente; iv) o investimento deve ser direcionado a bens transacionáveis, de exportação e substitutos de importação, a fim de gerar um saldo comercial positivo e acumular divisas internacionais; e v) é preciso que os investimentos externos sejam estáveis e contínuos, e, portanto, é preciso que os investidores internacionais sejam pacientes, especialmente na fase I do ciclo.

Carcanholo (2006) chama a atenção, porém, para a existência de outros dois pressupostos não evidenciados pela CEPAL. Assim, ter-se-ia que: vi) para que tenha validade a dinâmica acima sugerida é fundamental que as taxas de juros que corrigem a

⁷⁴ O balanço comercial seria necessariamente deficitário durante esse período, como se pode deduzir pela identidade contábil seguinte: $Y = C + I + (X - M) \Rightarrow Y - C = I + (X - M) \Rightarrow S - I = X - M$.

dívida sejam estáveis. Uma elevação dessas taxas, determinadas em última instância sempre internacionalmente, promoveria um aumento da dívida externa e, em uma situação extrema, poderia ser responsável por até mesmo inviabilizar seu pagamento. E, vii) quando os fluxos de capital entram na forma de investimento direto (o chamado IDE) seria preciso haver algum tipo de controle sobre as remessas de lucros e dividendos ao exterior. Caso isso não aconteça o ingresso positivo de recursos pode facilmente, a médio-prazo, tornar-se negativo, representando um vazamento de recursos para o exterior e um elemento a mais de pressão sobre o balanço de pagamentos. A quebra de qualquer dessas duas premissas poderia conferir à dívida externa uma dinâmica explosiva e conduzir a uma nova situação de crise e moratória.

Em termos políticos concretos, portanto, o que se observa é que a opção feita pela CEPAL na década de 1990 é não ir de encontro ao receituário liberalizante, contribuindo para dar ao clima conservador, então em ascendência, o ar de consenso. Ao contrário, a Nova CEPAL optou por dar eco aos diagnósticos conservadores, que enxergavam na “crise do Estado” a responsabilidade pela década perdida dos 1980, e a seu respectivo programa de reformas, do qual se destacavam a abertura comercial e financeira e a redução da interferência do Estado na economia. Não se procurou rechaçar as reformas, mas sim apoiá-las e gerenciá-las.

Essa posição, adotada no início dos 1990, não foi revista nem mesmo quando, ao fim da década, já se faziam claras as conseqüências advindas de sua aplicação na América Latina: baixo crescimento econômico; destruição massiva de empresas, que chegou a ser chamada de “des-industrialização”; aumento da taxa de desemprego; aumento do número de pobres; agudas crises financeiras (México, em 1994, Brasil, em 1999, e Argentina, em 2001) etc. Mesmo quando deparada com esse quadro, a Nova CEPAL tendeu a responsabilizar a forma de implementação e isentar as reformas em si. As reformas tiveram, em geral, seus benefícios exaltados e sua imprescindibilidade reafirmada, enquanto se afirmava que não teriam rendido os resultados desejados principalmente pelo afã neoliberal com que foram implementadas. De fato, mesmo no caso de reformas que, na própria avaliação cepalina, tiveram um efeito negativo sobre o desempenho econômico latino-americano, a perspectiva adotada foi de “reformular as reformas”: ao invés de tentar reorientar a economia retrocedendo nessas reformas, a Nova CEPAL propunha medidas

públicas para eliminar/minimizar os efeitos negativos das reformas e potencializar os ganhos dali advindos.

Como se procurou expor, o neoestruturalismo cepalino desde o seu advento entendia que era diferente do neoliberalismo, não obstante sua posição “pró-mercado”, porque dava à ação pública a função de gerenciar o mercado. Mas compartilhava com aquele a crença no desenvolvimento “via mercado” e por isso tendia a apoiar as mesmas reformas. Exatamente por isso, os novo-cepalinos tenderam a apoiar a “nova onda” de reformas, além de sugerir a necessidade reformar as reformas já realizadas.⁷⁵

O diagnóstico novo-cepalino acerca da área financeira é ilustrativo da posição assumida pela instituição. Como se mostrou acima, a abertura e desregulamentação financeiras eram parte integrante da estratégia novo-cepalina, que pretendia com isso aceder o fluxo voluntário de capitais externos, permitindo o financiamento da transformação produtiva. A seqüência de crises financeiras nos ditos “países emergentes”, que teve início no México ainda em meados dos 1990, provocou um intenso movimento de crítica à forma demasiadamente rápida com que se teria implementado essas reformas, bem como à atuação do Fundo Monetário Internacional nesses episódios. Mesmo após as crises, a Nova CEPAL não retrocedeu em sua posição, continuou a defender a abertura financeira, embora sugerisse que essa deveria ser feita gradualmente e adequadamente administrada, dado que se reconheceriam as falhas a que estão sujeitos os mercados financeiros e a volatilidade de capitais especulativos ali operantes.⁷⁶

Sem nenhum prejuízo a seu arcabouço analítico, ganhou contornos de destaque a proposta de adoção de medidas tópicas e temporárias de regulação financeira e até de controle de capitais. Sem nenhum prejuízo, pois na idéia geral de sua estratégia se encontra assinalado que os fluxos de capital que importam são aqueles voltados ao investimento

⁷⁵ Como põe Ocampo (1998) “it is argued here that after the advances made through the structural reforms in the areas of macroeconomic stability, external openness and rationalization of the State, a second wave of reforms is now called for. These reforms cannot be limited merely to greater liberalization of the markets, however, but must pragmatically seek a mutual relationship between the State and the market which will make it possible to develop such a broad agenda. In some cases, it may also be necessary to reform the reforms themselves [...]”.

⁷⁶ A interpretação novo-cepalina das falhas do mercado financeira deve muito à teorização da escola Novo Keynesiana. Essas falhas dizem respeito fundamentalmente a *assimetrias de informação*, problemas de *seleção adversa* etc. que impediriam que o mercado alocasse da maneira mais eficiente possível os recursos.

produtivo com prazos mais longos. Assim, medidas que visassem incentivar a entrada de investimentos com esse perfil, sem romper contratos já estabelecidos ou afetar distorcer os preços relativos da economia em questão, seriam bem-vindas – incluindo controles de capital, desde que esses se aplicassem somente à entrada de capital (e não à saída) e que fossem qualitativos ao invés de quantitativos. Essas medidas seriam apoiadas como uma reorientação da reforma que promoveu a liberalização financeira, sem contudo questionar a reforma em si, ou seja, desde que não tivesse por fim retroceder no grau de abertura financeira.

Em suma, a posição da CEPAL no contexto da implementação das políticas neoliberais na América Latina foi de contemporizar, defender as reformas, mas não o modo como foram implementadas, concordar que o mercado deveria ser o responsável pela alocação dos recursos e pela promoção do bem-estar, mas sugerir que esse deveria regulado e guiado pela ação pública.

De fato, entender especificamente como mercado e Estado deveriam, dentro da estratégia novo-cepalina, se comportar de modo a garantir a otimização do bem-estar social é o objeto da próxima seção.

2.3 A estratégia da Nova CEPAL e a teoria do bem-estar social

Desde o início da história cepalina figura entre seus objetivos mitigar a pobreza e a desigualdade social, bem como os demais fenômenos destes correlatos (fome, falta de habitação e favelização, violência urbana, marginalidade etc.). Em certo sentido, é até mesmo possível dizer que esse foi, durante o período clássico da instituição, um de seus principais fins, já que toda essa gama de “problemas sociais” fazia parte da caracterização do “subdesenvolvimento”. Contudo, a forma de tratamento dada ao tema não foi uniforme. Como não poderia deixar ser, a mudança de fundo ocorrida dentro da CEPAL nas últimas décadas se refletiu diretamente no tratamento dado a tais questões.

Em dia com sua avaliação acerca da mudança ocorrida na economia mundial, os neoestruturalistas forjaram outro entendimento das origens dos problemas sociais e,

principalmente, outro entendimento acerca do caráter de qualquer intervenção orientada a resolvê-los. Manteve-se das análises primeiras da instituição que a história latino-americana, desde a colonização, explicava a conformação de economias marcadas pela heterogeneidade estrutural com todas as suas conseqüências em termos de “atraso social”. Acrescentou-se, porém, os novos elementos da Economia do bem-estar, conduzindo sua análise em direção a um crescente individualismo e, em conseqüência, a um diagnóstico no qual a ênfase migra para as oportunidades e para insuficiência de capital humano individuais. Como posto por seu secretário executivo na apresentação de um recente documento da CEPAL:

Desde comienzos de los años noventa, la CEPAL viene proponiendo un nuevo marco paradigmático del desarrollo, adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Dicho marco, al tiempo que mantiene la vocación secular de la institución, buscando generar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva, destaca la importancia de aumentar la competitividad, y velar por los equilibrios macroeconómicos y por el fortalecimiento de la democracia política participativa e inclusiva. La idea central es que el desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas requiere de una transformación de las estructuras productivas, que vaya acompañada de un proceso intenso de formación de capital humano.

Desde la perspectiva social, se ha puesto especial énfasis en promover una mayor igualdad de oportunidades por la vía de la educación y sus beneficios para las familias pobres, en abordar y revertir las dinámicas excluyentes de mercados de trabajo caracterizados por la heterogeneidad estructural, en la redistribución de activos por la vía del gasto social y en la promoción del pleno ejercicio de la ciudadanía, fortaleciendo así la democracia pero también sentando las bases políticas para la consolidación de sociedades más incluyentes. (Machinea, 2006, p.120)

Essa nova visão, desenvolvida pela Nova CEPAL, tem como característica um claro sentido holístico no que tange à superação das “deficiências” econômicas e sociais latino-americanas. Em termos de política pública, isso significa que cada uma das ações propostas dá, além de sua contribuição direta em um fim específico, uma contribuição indireta para o funcionamento do todo. Tudo ocorrendo de acordo com as expectativas cepalinas, transformação produtiva e equidade correriam juntas: o crescimento econômico calcado na transformação produtiva, o desenvolvimento desde dentro, como chamou Sunkel (1991), traria por si só uma tendência à queda para pobreza e distribuição de renda.⁷⁷

⁷⁷ Essa perspectiva é tratada com mais detalhes pouco à frente. Desde já se explica, no entanto: a primeira forma de aparição da preocupação social no pensamento novo-cepalino é dada, sem dúvida alguma, pelo puro desenvolvimento gerado no contexto de transformação produtiva – e não só porque o crescimento econômico

A preocupação novo-cepalina com o avanço social não se restringe ao efeito “automático” da transformação produtiva, contudo. A história da América Latina ensinou aos neoestruturalistas que o crescimento econômico por si só não fornecia garantias de alívio das “mazelas” sociais. Essa história mostrava, ao contrário, que a pobreza e a desigualdade da região respondiam a vários fatores diferentes, nem sempre sensíveis ao crescimento econômico e que, por isso, sua erradicação poderia levar um período de tempo extenso.

Para responder a suas indagações sobre a natureza dos problemas sociais latino-americanos, a Nova CEPAL recorreu a diversas fontes e definições. O argumento da instituição era que a complexidade do fenômeno inviabilizava definições mais simplistas. De acordo com essa visão, a pobreza deve ser apreendida como um fenômeno *multidimensional*, cujas causas encontram-se arraigadas em diversos planos, e não apenas no econômico, e cujas conseqüências vão igualmente além desse plano. De fato, mesmo a definição mais usual nos estudos sobre o tema, pela qual se considera a “situação de pobreza” a insuficiência de renda para adquirir os bens elementares, foi relegada nessa perspectiva à condição de ser apenas um aspecto do fenômeno:

Vivir en la pobreza no consiste únicamente en no contar con los ingresos necesarios para tener acceso al consumo de bienes y servicios imprescindibles para cubrir las necesidades básicas; ser pobre es también padecer la exclusión social, que impide una participación plena en la sociedad y merma la exigibilidad de los derechos. Por lo tanto, la pobreza adquiere un carácter multidimensional en términos de sus causas, consecuencias y manifestaciones”.⁷⁸ (CEPAL, 2006b, p. 150)

já é, em si, um dos indicadores de bem-estar: por um lado, o simples abandono da concorrência “espúria” contribuiria para o estancamento (ou ao menos para a diminuição) da tendência à queda dos salários na América Latina; por outro lado, ao menos em tese, o novo padrão de concorrência “virtuosa” permitiria criar uma inclinação redistributiva na economia, com a produtividade em ascensão e com o crescimento econômico, daí resultante, se transformando em queda do desemprego.

⁷⁸ Qualquer semelhança percebida entre essa perspectiva e o “enfoque das capacidades” não é mera coincidência. Como coloca a própria CEPAL (2006b, p. 153): “En otro sentido, y tomando como base el concepto que puso en boga el *Informe sobre desarrollo humano* (PNUD, 1990), concebido bajo la influencia del enfoque de las ‘capacidades’ desarrollado por Amartya Sen, la pobreza humana se ha caracterizado como ‘la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás’ (PNUD, 1997). Las nociones de desarrollo humano y de pobreza humana destacan la importancia de una percepción global del desarrollo y de la pobreza, evitando simplificaciones extremas como las que pueden surgir de la cuantificación de estos conceptos sobre la base del ingreso”.

Para o pensamento cepalino, o aspecto mais essencialmente novo dessa definição é que se passa a entender o caráter dos problemas sociais de um modo menos estático. Mais do que a insuficiência de renda dos indivíduos pobres, essa visão enfatiza sua incapacidade de gerar renda. Esse problema poderia ser entendido como um problema de ausência ou má distribuição de capital, ou melhor, de *capitais*, pois, para incorporar a “multidimensionalidade” do problema em seu arcabouço analítico, passam a ser considerados vários tipos de capital: “físico”, monetário, humano, social e simbólico.⁷⁹ Os três primeiros são mais conhecidos, designando, respectivamente, as máquinas e equipamentos (usando um conceito estranho aos cepalinos, os meios de produção), o dinheiro e a produtividade do trabalho de uma pessoa qualquer. Já os capitais social e simbólico procuram capturar oportunidades geradas por aspectos que transcendam a materialidade, como a capacidade dos indivíduos de se beneficiar de redes de contatos, para adquirir informações relevantes, influência política etc., enfim qualquer “bem simbólico” que permita ao indivíduo melhorar sua inserção social ou sua renda (monetária ou não).

Ora, percebe-se desde já que essa perspectiva é rigorosamente igual àquela defendida no âmbito da Economia ortodoxa e endossada pelo neoliberalismo. Nessa ótica, como naquela, a pobreza é definida pela ausência de *capacidades* dos indivíduos e sua solução é dada pelo aumento das oportunidades (e pela capacitação para que o indivíduo possa desfrutar efetivamente essas oportunidades). Alterar a “distribuição de capital”, como posto pela Nova CEPAL, em nada difere de “redistribuir ativos-chave”, como posto pelos neoliberais. Não por um acaso, como se pode verificar em CEPAL (2006), Amartya Sen e seu “enfoque das capacidades” é uma referência para os neoestruturalistas tanto quanto é para o Banco Mundial, por exemplo.

Desse modo, por não possuir um estoque relevante de qualquer tipo de capital, o indivíduo pobre nunca desfrutaria das mesmas oportunidades do indivíduo “não-pobre”. Ainda mais grave, no entanto, seria que essa ausência de capital, relativa ou absoluta,

⁷⁹ Portanto, sublinhe-se, capital é entendido aí como um bem qualquer capaz de conferir a seu portador um fluxo de renda. Dentro da famosa controvérsia teórica que existiu na ciência econômica, a Nova CEPAL posiciona-se ao lado da teoria convencional, para quem capital não é mais do que a recompensa pela abstinência que dá a seu portador um direito sobre a produção futura.

tenderia se perpetuar de uma geração a outra, conformando sociedades cada vez mais iníquas e “círculos viciosos de pobreza”.⁸⁰

Entendidos os problemas sociais dessa forma, a questão fundamental que se coloca para a Nova CEPAL é como seria possível prover oportunidades para os pobres e desfazer de modo permanente os “círculos viciosos de pobreza”. A resposta não poderia se limitar a políticas de transferência de renda, que atacam a pobreza como uma situação estática e não como um problema dinâmico. Em síntese:

Cuando la pobreza se analiza más como proceso que como situación, se hace necesario que las políticas públicas aborden sus factores de reproducción o las causas que la perpetúan de una generación a otra, como las oportunidades educacionales y de capacitación, la localización geográfica, el acceso a la propiedad y al capital social y simbólico; atiendan las consecuencias de la pobreza, medidas como pérdida de oportunidades productivas, de bienestar individual, de cohesión social, de ampliación de los mercados de consumo y servicios, y por la perpetuación de la inequidad, y se orienten a modificar las condiciones estructurales que determinan tanto la incidencia de la pobreza como sus manifestaciones, entre otras la estabilidad macroeconómica, los flujos financieros, la heterogeneidad productiva, la evolución del empleo y los mecanismos distributivos. (CEPAL, 2006b, p. 153)

Em termos de política, para interromper a transferência intergeracional dos problemas sociais seriam necessárias inúmeras transformações nas estruturas econômicas e sociais latino-americanas. A mudança estrutural necessária para eliminar o atraso social, que na “velha” CEPAL aparecia como resultado de um esforço industrializante, aparece agora na Nova CEPAL como “transformação produtiva com equidade”.

Para organizar a elaboração de políticas nesse sentido, a Nova CEPAL procurou desenvolver um *enfoque integrado* de políticas econômicas e sociais, segundo o qual a formulação de ambas deveria respeitar uma base comum que aproveitasse a existência de sinergias e impedisse que uma se tornasse obstáculo à outra.⁸¹ A instituição percebeu que a

⁸⁰ “Se configura, pues, un círculo vicioso de reproducción de la pobreza, ya que son los jóvenes nacidos en hogares pobres quienes tienen menos acceso a mercados y a activos que les permitirían superar la pobreza”. CEPAL (2006b, p. 23).

⁸¹ Como posto em CEPAL (1992): “Sin embargo, hay motivos para suponer que la política económica admite amplias combinaciones, algunas de las cuales pueden tener efectos distributivos regresivos de gran magnitud (por ejemplo, si generan alto desempleo o subempleo), que con frecuencia superan los efectos distributivos progresivos de la política social. De ahí que no pueda generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de la política económica como de la política social. Es este enfoque integrado el que se adopta en el presente documento. Implica, por una parte, preferir aquellas políticas económicas que

separação entre o objeto das políticas econômicas e o objeto das políticas sociais nunca poderia ser completa, e que inevitavelmente a instauração de um tipo de política econômica afetaria e condicionaria também o sucesso de políticas sociais (e vice-versa).

O elemento central desse enfoque seria a interação virtuosa que se entende existir entre o estímulo à produção e ao aumento da produtividade das empresas, de um lado, e a redução das mazelas sociais, de outro. Desse modo, por um lado, todo o receituário de políticas e reformas econômicas teria um importante efeito social: o compromisso com a garantia de um ambiente macroeconômico estável, favorável aos investimentos, serve também como instrumento disciplinador do Estado, o que teria efeitos positivos na medida em que a inflação é tida como um fenômeno concentrador de renda (dada a menor capacidade dos pobres de se protegerem de seus efeitos nocivos); conduz à substituição do padrão de concorrência espúria pelo padrão de concorrência virtuosa entre as empresas, reduzindo a heterogeneidade estrutural e a tendência à queda dos salários; permite o crescimento econômico e a subsequente redução do desemprego, estimulando ainda que esse se dê apoiado sobre atividades produtivas e de maior conteúdo tecnológico, levando assim a remunerações mais elevadas do que as hoje existentes.⁸² Por outro lado, em conformidade com a idéia de integração de políticas, políticas sociais que se destinassem a efetivamente alterar as estruturas de reprodução dos problemas sociais seriam vistas com bons olhos, desde que não gerassem pressão em demasia sobre o gasto público.

Essas políticas sociais deveriam se orientar pela promoção da equidade em termos de oportunidade. Como se procurou evidenciar anteriormente, a forma proposta para lograr tal resultado é o estímulo à acumulação de capital em suas mais diversas formas, mas, sobretudo, o estímulo à acumulação de capital humano, tido como ponto essencial não só das políticas sociais, mas de toda a estratégia novo-cepalina.

Com efeito, pode-se dizer que a Nova CEPAL aderiu ao amplo consenso que dá à educação (formal ou não) um *status* diferenciado com relação aos demais serviços sociais e

favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad, y, por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo de equidad”.

⁸² De fato, por mais que se admita que o setor terciário informal é atualmente o responsável pela maior parte dos empregos criados, a Nova CEPAL sugere que não seria possível apoiar políticas de emprego nesse setor, em virtude de sua tendência natural à concorrência espúria.

a coloca como principal meio para a redução da iniquidade. Do ponto de vista do indivíduo pobre, o investimento em educação é tido como o meio mais eficiente de aumentar sua “empregabilidade” (ou, mais genericamente, suas oportunidades de deixar a pobreza)⁸³ e, ao mesmo tempo, sua remuneração, na medida em que eleva sua produtividade. Do ponto de vista do desenvolvimento nacional, considera-se que esse investimento tem custos sociais, uma vez que significa empenho de recursos e despesa para o Estado, mas que esses são superados por seus benefícios: a mudança de padrão tecnológico, proposta pela instituição, acarretaria a necessidade de novos tipos de empresa e de trabalhador – este mais apto a um trabalho mais qualificado, aquela mais inclinada à venda de bens ou serviços intensivos em conhecimento; fora a dimensão econômica, a educação seria tida como um direito universal e um instrumento da cidadania. Em síntese, “A reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento”, que só se pode gerar por meio do investimento em educação nos países subdesenvolvidos, “é um instrumento crucial para enfrentar o desafio tanto no plano interno, que é a cidadania, quanto no plano externo, que é a competitividade”. (CEPAL/UNESCO, p. 914, 2000)

Também os demais tipos de capital mencionados desempenhariam seu papel. O estímulo ao desenvolvimento do capital social, por exemplo, seria elemento extremamente positivo para a formação das articulações produtivas desejadas pela CEPAL, ao mesmo tempo em que poderia ser um instrumento de grande eficácia para o combate da pobreza rural.⁸⁴ Políticas de concessão de crédito a preços subsidiados para população de baixa renda, como forma de dar acesso ao capital e, assim, a oportunidades de investimento, seriam outro exemplo de política com impactos econômicos e sociais positivos. Assim, para cada insuficiência estrutural latino-americana se poderia pensar em pelo menos um tipo de política de combate.

Para os fins do presente trabalho, mais importante do que a tentativa de uma descrição precisa de todas as possibilidades de política são algumas observações de caráter

⁸³ “Juntamente com baixos níveis de renda, as famílias pobres apresentam um nível insuficiente de capital humano em matéria de nutrição, saúde e educação, entre outros aspectos, o que afeta as possibilidades futuras dos mais jovens e atenta contra a igualdade de oportunidades”. (CEPAL, 2006, p. 44)

⁸⁴ Para maiores detalhes sobre a elaboração de política com base no estímulo ao capital social ver Atria et alli (2003).

mais geral.⁸⁵ Em primeiro, há que se observar que o objetivo de se concentrar nos mecanismos de transmissão intergeracional dos problemas sociais levou a instituição a propor, ainda que nem sempre explicitamente, dar maior relevo àquelas políticas que se voltassem às parcelas jovens da população.⁸⁶ Nesse sentido, explicam os cepalinos, “El encadenamiento entre efectos de corto plazo en materia de incremento de los ingresos familiares y efectos de largo plazo en materia de desarrollo del capital humano de niños y jóvenes con mayores rezagos relativos constituye la clave para avanzar, desde las políticas y los programas sociales, en la superación de la pobreza”. (CEPAL, 2006b, p. 149) Isto é, uma vez que a falta de oportunidade dos jovens é o principal mecanismo de perpetuação da pobreza, sua eliminação seria certamente uma prioridade. Em segundo, tem-se que uma parte dessas políticas sociais têm um caráter marcadamente extra-econômico. Assim seria com o caso de políticas a fim de resolver preconceitos de diversas naturezas (gênero, raça/etnia, cultura etc.) que podem obstar a equalização de oportunidade mesmo em um contexto de resto positivo.

Entretanto, não é possível ignorar os problemas contidos em delegar exclusivamente às medidas estruturais o esforço de combate aos problemas sociais – especialmente em vista de problemas emergenciais como fome, indigência (pobreza extrema) etc. Além de existir um necessário lapso de tempo entre a adoção das medidas estruturais e seus resultados, a própria adoção de certas políticas e reformas econômicas poderia ter efeitos perversos no curto-prazo. A admissão desse tipo de problema levou os novo-cepalinos a constituir princípios para elaboração e avaliação de políticas sociais conjunturais ou compensatórias.⁸⁷ Essas medidas teriam ainda por função contribuir para a legitimação das

⁸⁵ Vale dizer, qualquer descrição mais precisa esbarraria ainda na limitação de que a própria CEPAL mantém certo grau de generalidade na maioria de seus documentos. A motivação para isso são as diferenças que precisam ser consideradas na formulação concreta de políticas para cada um dos países da região.

⁸⁶ Um bom exemplo da ênfase encontra-se no *Panorama Social da América Latina 2004*, cuja agenda política procura dar voz exatamente às políticas voltadas para a juventude. Ver CEPAL (2004).

⁸⁷ Como se pretende mostra mais a frente, a preocupação com políticas conjunturais só ganhou um tratamento mais elaborado no fim dos anos 1990. Sem embargo, já nas formulações novo-cepalinas iniciais, encontrava-se indicada essa proposta: “O imperativo da equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas. Por mais intenso que se revele o esforço de transformação, seguramente transcorrerá um período prolongado antes que se possa superar a heterogeneidade estrutural através da incorporação do conjunto dos setores marginalizados nas atividades de produtividade crescente. Por isso, será necessário pensar em medidas redistributivas complementares [...]”. (CEPAL, 2000, p. 896)

políticas de longo-prazo, nem sempre populares, mas supostamente necessárias para restabelecer o desenvolvimento.⁸⁸

Concretamente, pode-se, com base na sumarização de Ricardo Ffrench-Davis (2004, p. 246-249), elencar três fatores determinantes para o combate de curto-prazo dos problemas sociais na concepção neoestruturalista.⁸⁹ Seriam eles: o desemprego, tanto o causado pelos ciclos econômicos e choques externos, quanto aquele que decorre de problemas institucionais (de regulamentação, por exemplo); o ambiente macroeconômico, por sua importância para manter a economia funcionando de modo estável no curto-prazo e para que o Estado possa, assim, formular e implementar uma estratégia de prazo mais longo; e o gasto social, por seu potencial em amenizar a pobreza e mesmo de desconcentrar renda, se financiado de modo adequado.

Antes de tecer qualquer comentário aprofundado sobre a formulação dessas políticas compensatórias é válido observar: considerar “desemprego” e “gasto social” variáveis de influência conjuntural desvela uma percepção segundo a qual no longo-prazo os problemas sociais praticamente não se colocam – ou ao menos, não como alvo da ação pública. Isso evidencia uma semelhança entre essa perspectiva e a neoliberal, na medida em que ambas crêem que os problemas sociais são, essencialmente, apenas deturpações do modo de ser correto da economia. Assim, no longo-prazo (quando há controle sobre todas as variáveis econômicas) não há razão para que subsistam tais problemas. Evidencia ainda que, no caso dos países latino-americanos, pobreza e desigualdade são consideradas apenas reflexos de seus problemas estruturais, problemas de sua inteira responsabilidade, portanto.

Voltando aos determinantes conjunturais da pobreza, pode-se dizer que o ambiente macroeconômico seria, das três a variáveis mencionadas, aquela cuja influência é mais

⁸⁸ Com relação à questão da legitimação, vale lembrar que a própria instituição considera que a “coesão social” impõe os limites para qualquer tipo de política econômica e de desenvolvimento. Como posto em CEPAL (1992): “así como la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad”.

⁸⁹ Para Ffrench-Davis (op. cit.) existem cinco determinantes dos problemas sociais, considerando especificamente o caso chileno. Aos três mencionados, o autor acrescenta outros dois, cuja natureza seria estrutural: o número de anos de escolaridade, mais ou menos uma *proxy* para o capital humano; e os problemas de gênero e da incorporação feminina no mercado de trabalho, que contribuiriam na reprodução intertemporal da pobreza.

indireta. Seu efeito sobre os fenômenos estudados se daria primordialmente na medida em que afetasse a taxa de emprego da economia, embora influísse indiretamente em toda a estrutura econômica e, logo, também nos determinantes estruturais da iniquidade.⁹⁰

O segundo fato, a redução do desemprego já é, em si, um dos canais de transmissão que liga políticas econômicas e conseqüências sociais, como se viu. A avaliação neoestruturalista é que o emprego, enquanto única fonte de renda da maioria da população, seria uma das mais importantes armas de combate à desigualdade de oportunidades, na medida em que se este se baseasse em um crescimento econômico sustentado. Este incremento estrutural do emprego seria, destarte, função das políticas de incentivo à produção, à produtividade (incorporação tecnológica), à capacitação da mão de obra, e de reformas institucionais que lhe conferissem a adequação à forma de ser do “emprego moderno” – fundamentalmente através da reforma do mercado de trabalho, com vistas a sua flexibilização. Com relação a este, convém observar sua importância, sobretudo nos tempos vividos de “globalização”:

A recente fase da globalização gerou também a demanda de sistemas trabalhistas mais flexíveis, já que a reestruturação dos modos de organização do processo produtivo impulsionou o surgimento de vínculos trabalhistas heterogêneos. Neste sentido, a flexibilidade na relação de trabalho está se transformando num requisito para a geração de emprego. Este processo também obedece ao reconhecimento e busca de uma “adaptação normativa” ao funcionamento real dos mercados de trabalho da região, nos que as atividades informais ocupam um importante lugar. (CEPAL, 2002, p. 27)

Não obstante, é possível que, em conformidade com essa visão, se pense também em políticas de emprego de curto-prazo, em face de depressões do ciclo de negócios ou de choques econômicos. Essas políticas seriam uma forma de proteção social, e funcionariam através de programas para contratação temporária de pobres desempregos.⁹¹ As

⁹⁰ French-Davis (2004, p. 248): “el entorno macroeconómico afecta la distribución del ingreso en el corto plazo a través de su impacto en las tasas de empleo. También afecta su evolución estructural por su incidencia sobre (1) la formación de capital físico y humano, (2) la situación de las PYME [pequenas e médias empresas], (3) el valor agregado en las exportaciones no tradicionales, y (4) la capacidad de las autoridades para concentrarse en el futuro en vez de la sobrevivencia a corto plazo”. Outros debates sobre a influência do contexto macroeconômico no campo social podem ser encontradas em ONU (2001).

⁹¹ Um dos debates interno à formulação de políticas desse tipo diz respeito ao nível salarial a ser pago. Enquanto muitos economistas costumam defender que os salários se mantenham em patamares mínimos, como forma de focalização “auto-definida”, a Nova CEPAL tendeu apoiar que esses não fossem tão baixos, a ponto de não cumprir sua função de proteção social, mas que não fossem altos a ponto de criar distorções no salário de mercado. Ver CEPAL (2006b, capítulo VI).

preocupações inerentes à formulação de políticas desse tipo seriam: o respeito ao fato de que essas devem ser temporárias, ou seja, dar aos beneficiados um tempo máximo para a permanência no programa; e possibilitar aos beneficiados acesso à capacitação, para aumentar sua chance de não voltar ao desemprego uma vez fora do programa.

Por fim, dentro do gasto social existem as já mencionadas políticas de cunho estrutural e, outrossim, um sem-número de outras políticas compensatórias. De modo geral, a primeira sugestão novo-cepalina era que esse gasto fosse crescentemente descentralizado, de modo a permitir uma alocação e um controle mais efetivo da destinação dos recursos. Concretamente, o ideal seria dar preferência às políticas mais capazes de articular benefícios estruturais e conjunturais, ou seja, àquelas que favorecessem a criação de oportunidades capazes de transcender o curto-prazo. Um modo de fazer isso seria através de políticas que exigissem contrapartidas dos beneficiários, em termos de qualificação ou alimentação, por exemplo. Ademais, a rubrica “gastos sociais” do Estado abrange a prestação dos serviços sociais. Com relação a esses, a Nova CEPAL defende que haja uma preocupação em fazê-los funcionar de maneira mais eficiente. Como explica o ex-secretário executivo da instituição José Antonio Ocampo, para lograr essa eficiência seria mister racionalizar a utilização dos recursos públicos e permitir a exploração privada do setor, conformando ali algo entre o mercado e o Estado, os “quase-mercados”:⁹²

Los debates sobre los servicios sociales han estado orientados a introducir la competencia en su provisión (creación de cuasimercados), incluyendo la participación de agentes privados, y cambios en las modalidades de apoyo estatal (desde los tradicionales subsidios a la oferta hacia subsidios a la demanda). En forma paralela y complementaria, se ha descentralizado la prestación de aquellos servicios que continúan a cargo del Estado, se han creado nuevos esquemas de gestión pública orientados a lograr resultados, se ha dado autonomía efectiva a las entidades públicas prestadoras de servicios y se han establecido mecanismos de participación ciudadana para el control de la gestión pública. Unos y otros componentes de esta reorganización, pero especialmente los primeros, están orientados a enfrentar las “fallas del gobierno” que se han hecho evidentes en el pasado en la provisión de servicios sociales y que se traducen en ineficiencias y baja calidad de los servicios prestados por el Estado. (Ocampo, 1998b, p. 12)

⁹² Essa postura pode ser encontrada também em diversos documentos institucionais cepalinos. Veja-se, a título de exemplo, CEPAL (1998, especialmente a seção F; 2000b, p. 930-935; 2000c). Para uma apreciação detalhada acerca do conceito de *cuasimercado*, traduzidos para o português como “quase-mercados”, “quasi-mercados” ou ainda “quasimercados”, ver Sojo (2000, especialmente o capítulo I).

Note-se que, como exposto na última seção, esta formulação segue exatamente o projeto neoestruturalista de procurar se situar entre estruturalismo e neoliberalismo, entre a defesa do Estado e a defesa do mercado. A formação de “quase-mercados” visaria aumentar a qualidade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que diminui seus custos para a sociedade (ineficiência) e para o Estado.

De fato, no arcabouço novo-cepalino a preocupação com gastos/financiamento do Estado e com falhas próprias a atuação deste, as ditas “falhas de Estado”, seriam preocupação sempre presente, motivo pelo qual seus princípios para orientação de políticas sociais sugeriam a focalização destas nos indivíduos mais pobres.⁹³ A focalização unificaria a melhor gestão dos escassos recursos públicos, em uma mão, e a menor geração de “ineficiência”, em outra.

A despeito de sua proposta de focalização das políticas sociais, promulgada desde o início dos anos 1990, a partir de certo momento a CEPAL passou a defender que a universalidade das políticas, ou melhor, dos direitos sociais, deveria ser constantemente almejada. Apesar do debate corrente na ciência econômica entre os defensores de políticas universais e focalizadas, a Comissão decidiu, uma vez mais, procurar um meio termo. À primeira vista poderia parecer que a opinião expressa pela Nova CEPAL em prol de políticas universais teria se imposto em detrimento do anterior amparo à focalização. Transparecia naquele discurso a defesa de políticas de direitos sociais e humanos, considerados elementos imprescindíveis às sociedades democráticas – de fato, os defensores mais aguerridos das políticas universais poderiam mesmo imaginar que a partir daí haveria uma inflexão no pensamento cepalino contra a focalização e a privatização dos serviços públicos. Contudo, não foi o que se verificou. Em paralelo à defesa da universalização, sugerir-se-ia que em nada esta se contrapunha à focalização, ainda desejada pelos mesmos motivos de restrição fiscal e eficiência econômica. Segundo a instituição,

⁹³ “A reforma das políticas sociais confere uma importância especial à gestão mais eficiente dos recursos. Por isso, parece imprescindível que essas reformas sejam acompanhadas de modificações na organização institucional, centradas numa melhor atenção ao usuário, numa focalização melhor e numa descentralização maior, e que vinculem os recursos ao desempenho e à qualidade dos serviços [sociais]”. (CEPAL/UNESCO, 2000, p. 935)

[...] a seletividade e a focalização bem entendidas não contradizem o caráter universal dos direitos sociais, mas todo o contrário: são um instrumento de redistribuição que, levando em conta os recursos disponíveis para repartição, apontam para a titularidade de um direito social por parte daqueles que se vêem mais privados de seu exercício. Isso, entretanto, não pode justificar uma política em virtude da qual o Estado somente proporcione serviços ou benefícios aos pobres, dado que esse corolário contradiz abertamente o caráter universal dos direitos sociais. (CEPAL, 2006, p. 14)

Mas se universalização supõe que os benefícios advindos de uma política qualquer devam se estender a toda a sociedade, e a focalização, ao contrário, significa que as políticas não devem afetar ninguém que não os mais necessitados, sob pena de criar distorções na economia e desperdiçar recursos estatais, como conciliar as duas perspectivas? O mais próximo que a Nova CEPAL chega de uma resposta a esta questão é indicar que as políticas sociais deveriam ter uma “vocação universal”, ainda que contingências do contexto de restrição fiscal não permitissem a essa vocação se expressar plenamente, obrigando o Estado a adotar políticas focalizadas que priorizassem, assim, a *universalização dos direitos sociais*:

a fin de expandir la titularidad efectiva de derechos a quienes menos pueden ejercerla y ante una situación de recursos escasos, es una opción válida aplicar criterios de selectividad que favorezcan a los grupos de menores recursos. En este contexto, la focalización responde al doble propósito de elevar al máximo el efecto de los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables. Por lo tanto, no contradice el carácter universal de los derechos sociales, ya que apunta a extender la titularidad de un derecho a quienes más se ven privados de su ejercicio. (CEPAL, 2006b, p. 154-155)

Em outras palavras, a focalização preservaria a noção de “universalização dos direitos sociais” na medida em que garantisse o acesso aos serviços sociais somente aos desassistidos, àqueles que de outro modo não poderiam pagar por eles. Na perspectiva divulgada pela Nova CEPAL, seria possível com isso unir os princípios que se deveria ter como norte na formulação de políticas sociais: universalidade, eficiência e solidariedade. Enquanto a combinação de políticas universais e focalizadas garantiria os dois primeiros elementos, o financiamento do gasto social, fundado numa aceitação da equidade como um “bem” por parte da sociedade, garantiria o terceiro.⁹⁴ Nesse sentido, a “solidariedade” não

⁹⁴ Guarda-se ao próximo capítulo a incursão crítica acerca da proposta cepalina. Chama-se a atenção desde já, porém, ao conteúdo retórico dessa proposta. Se a “vocação universal” é de fato obstada somente pela ausência de recursos no montante necessário, como manter o argumento segundo o qual a focalização seria responsável pela garantia de eficiência? Necessariamente haveria que se admitir que a “contingência” da restrição fiscal é uma situação permanente, ou escolher qual das duas, focalização ou universalização, seria a preferida, caso

seria tão somente um sinônimo para a caridade provida pela sociedade civil, mas sim um “pacto social” no qual a população delegaria ao Estado o dever de (e os recursos para) prover igualdade de oportunidades aos indivíduos.

Portanto, sistematizando o modo como a Nova CEPAL pretende implementar as políticas sociais, tem-se que sua sugestão não difere daquela propalada desde a ótica neoliberal: se volta à defesa da *descentralização*, *privatização* (camuflada pela formação de parcerias, os quase-mercados) e *focalização* (ainda que idealmente se quisesse uma “vocalização universal”).

No entanto, a relativa mudança no discurso cepalino, em direção à retórica da universalização, permite ainda discutir algo até aqui não dito. Embora a estratégia cepalina de aumento do bem-estar tenha sido aqui exposta em seu todo, procurando evidenciar a cada passo as conexões existentes entre elas, a maioria das idéias apresentada nesta seção foi desenvolvida ao longo de vários anos, desde a publicação de TPE até o mais recente documento institucional cepalino, preparado para o período de sessões de 2006. (CEPAL, 2006b) Esse tipo de apresentação é possível porque existe ao longo de todo o período total coerência entre as idéias defendidas. Não obstante, é possível identificar dois ciclos dentro do pensamento novo-cepalino sobre bem-estar.

O primeiro ciclo, que durou mais ou menos até o fim da década de 1990, enfatizava os efeitos indiretos da transformação produtiva no combate à pobreza, via aumento do emprego, da produtividade etc., e procurava sublinhar, acima de tudo, o investimento em capital humano. De fato, diversos autores consideram que pelo menos até o final da década as temáticas relacionadas ao bem-estar continuavam em grande medida meramente subordinadas à realização da transformação produtiva – como põe Héctor Assael (1998): “Además de lo ya señalado sobre la primacía de los aspectos económicos y productivos en todo el libro, son más bien escasas las oportunidades en que la equidad y los desafíos sociales son reconocidos y enfrentados de manera completa y preferente”. Não é por outro motivo que para Bielschowsky (2000, p. 67) “a intenção expressa pela agenda da TPE ainda não se refletiu em avanços suficientes na reflexão cepalina sobre o tema da

vencidas as adversidades financeiras. Neste caso, o que seria preferível focalizar recursos e garantir eficiência econômica ou a universalizar as políticas sociais e incorrer em sua “ineficiência”?

eqüidade”. Até mesmo a questão da pobreza foi algo que teve durante esse período pouca atenção, pois seu tratamento era secundário em relação à eqüidade, um pouco em dia com a perspectiva posta por Assael (op. cit.), segundo a qual se aceitava, ainda que tacitamente, que “con el crecimiento sostenido del ingreso por persona de un país, necesariamente [sic] se reducen progresivamente los niveles de pobreza”.

Foi no segundo ciclo do pensamento novo-cepalino das questões sociais que a instituição foi capaz de conceber o conceito de pobreza de maneira mais detalhada, como aqui posto. A pobreza, conceituada em torno das oportunidades dos indivíduos, se tornava perfeitamente compatível com o conceito de eqüidade, definida esta mesma como igualdade de oportunidades. Com efeito, o segundo ciclo ficou marcado pela maior atenção dada aos problemas sociais, pela elaboração de princípios mais detalhados de políticas sociais, inclusive das compensatórias, e pelo destaque que ganhou a dimensão dos direitos sociais, entendidos como a garantia de uma “cidadania econômica”.

Nessa mudança desempenham papéis centrais ao menos dois processos que correram em paralelo. O primeiro, como não poderia deixar de ser, foi o próprio agravamento da situação social latino-americana, que se deu a despeito, ou em virtude, das reformas estruturais, implementadas aqui com vigor até então desconhecido. O segundo foi o avanço das “conferências de cúpula” mundiais, organizadas pelas Nações Unidas ao longo de toda a década.

O primeiro processo serviu para demonstrar à instituição que na prática, ainda que fosse assumida a estratégia neoestruturalista, ter-se-ia que conviver com os “problemas sociais” por um período de tempo não desprezível. O agravamento desses problemas levou a Nova CEPAL até mesmo a questionar algumas das “reformas estruturais”, nem tanto com relação a sua necessidade, mas ao menos no que toca a forma como foram implementadas ou seus efeitos de curto-prazo.⁹⁵ Destarte o diagnóstico cepalino concluiu que era preciso reformar algumas reformas, aprofundar outras, em especial as que permitem a

⁹⁵ Em CEPAL (2000b), por exemplo, a instituição constata que a abertura da economia, elemento central para a incorporação tecnológica necessária à transformação produtiva, tinha sido responsável por um aumento da heterogeneidade estrutural na região. Já em Ocampo (1998b) e CEPAL (2000c) são expressas preocupações com o impacto negativo das reformas sobre a eqüidade.

flexibilização do mercado de trabalho, e consolidar instituições para desenvolver e coordenar as políticas sociais.⁹⁶

Já o segundo processo acentuou as preocupações com os problemas e culminou na formalização dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), cujo compromisso mor seria justamente minorar radicalmente as mazelas sociais.⁹⁷ Após a assinatura do documento, em 2000, no qual 189 países se comprometeram a cumprir metas de desenvolvimento, a CEPAL incorporou a preocupação sistemática com o acompanhamento da evolução das metas propostas. Mais significativo que isso, porém, é que esse processo evidenciou semelhanças entre a interpretação cepalina acerca dos problemas sociais e a interpretação de outros organismos multilaterais. Tendo sido a elaboração do conceito de pobreza cepalino posterior aos ODM, fica clara a influência da visão ali expressa sobre a instituição, embora não seja menos significativo que esta concepção tenha se acomodado perfeitamente ao ideário da Comissão.

De fato, um olhar mais atento mostra que mesmo antes de ser formalizada da maneira dominante, após os ODM, a concepção de bem-estar novo-cepalina já apresentava com esta uma base comum. Dito de outra forma, o que se pretende ressaltar é que, mesmo antes de organizar uma agenda política comum com outros organismos internacionais, a Nova CEPAL assumiu uma perspectiva sustentada teoricamente nos argumentos ortodoxos, nos quais a pobreza e as demais “mazelas” são consideradas deturpações no modo “correto” de funcionamento da economia. De modo específico, esses “problemas” poderiam advir de “falhas” ou “insuficiências” de mercado, desigualdade de oportunidades, do baixo nível de capital humano etc., mas de toda forma se ignora a possibilidade desses “problemas” estarem diretamente ligados à ordem social presente. Dessa maneira, a adesão cepalina aos ODM – tenha sido obrigação da instituição enquanto órgão ligado às Nações Unidas, tenha sido voluntária e consciente – não significou ruptura alguma com a postura que vinha adotando a CEPAL.

⁹⁶ Para Machinea e Cruces (2006), a América Latina logrou, na década de 1990, criar instituições responsáveis pela política econômica sólidas, estáveis e transparentes, enfim instituições “críveis”. Entretanto, defendem os autores, as instituições encarregadas das políticas sociais não tiveram a mesma sorte.

⁹⁷ Ver CEPAL (2000b; 2005).

Sumariamente, procurou-se ao longo deste capítulo descrever a estratégia novo-cepalina de desenvolvimento e sua estratégia de desenvolvimento. Procurou-se mostrar que a postura da CEPAL pós-1980 foi, em uma mão, contrapor-se à ideologia neoliberal e, em outra, não obstá-la. Efetivamente, o neoestruturalismo escolheu deliberadamente constituir uma estratégia de desenvolvimento que sintetizasse estruturalismo e neoliberalismo. O resultado, em termos concretos, foi uma estratégia cujo caráter alternativo é, para dizer o mínimo duvidoso – como, acredita-se, ficou claro na concepção de bem-estar novo-cepalina.

A seguir, na parte final do presente trabalho, pretende-se sistematizar as conclusões sobre a análise da atuação da Nova CEPAL nesses tempos de neoliberalismo. Em simultâneo, procura-se indicar caminhos para repensar o desenvolvimento latino-americano.

NOTAS CONCLUSIVAS

Nos capítulos anteriores procurou-se descrever cuidadosamente duas perspectivas concorrentes na ciência econômica, duas estratégias de desenvolvimento. A primeira, o neoliberalismo, é hoje a estratégia dominante utilizada indiscriminadamente em quase todo o mundo, responsável por orientar políticas e “estabelecer verdades” econômicas. A outra é a proposta formulada pela CEPAL, órgão das Nações Unidas, cuja tradição remete a uma trajetória crítica desde sua origem, nos anos 1950, que pretendeu nos anos 1990 reler seu próprio legado teórico e fornecer uma estratégia alternativa para as economias latino-americanas.

As presentes notas orientam-se em torno de três objetivos. O primeiro é colocar em perspectiva crítica a iniciativa revisionista neoestruturalista, observando tanto a pertinência de suas críticas ao pensamento cepalino clássico quanto a suposta coerência teórica entre “velhos” e “novos” cepalinos. O segundo objetivo é avaliar em que medida a estratégia novo-cepalina é realmente alternativa ao neoliberalismo. Para se concluir qualquer coisa a este respeito considera-se: a comparação entre as estratégias novo-cepalina e neoliberal; a efetividade das medidas novo-cepalinas. Por fim, o terceiro, e mais ambicioso, objetivo aqui posto é indicar bases sólidas para a construção de uma alternativa real ao domínio neoliberal hoje vivenciado. Com relação a este último, é preciso ressaltar que o escopo do proposto trabalho é somente apontar outra direção, que, a despeito de mais árdua, possibilitaria aos povos latino-americanos colher resultados mais profícuos. Destaca-se desde já que esse caminho, segundo aqui se entende, não pode ser trilhado sem uma ruptura decidida com os preceitos neoliberais, mas pode ainda assim se estruturar em níveis de crítica diversos – que vão desde a crítica à ideologia neoliberal e às suas propostas políticas até uma proposta mais aguda de crítica à lógica capitalista.

I - Da CEPAL à Nova CEPAL: continuidade ou ruptura?

Como se procurou expor no Capítulo 2 deste trabalho, a avaliação neoestruturalista da história cepalina sugere uma perfeita coerência em sua trajetória intelectual. Como expresso por Ricardo Bielschowsky (2000), o pensamento da CEPAL mostraria sua coesão através do método histórico-estruturalista e do continuado estudo sobre os problemas econômicos e sociais da região. Ao mesmo tempo, as inegáveis mudanças de perspectiva da instituição seriam consideradas a atualização daquele pensamento, a expressão da nova realidade social latino-americana. Depreende-se, assim, do discurso novo-cepalino que o pensamento da Comissão se manteve coeso no que havia de “essencial”, alterando-se tão somente o que era contingente, o que, por assim dizer, era “historicamente datado”.

Se esse fosse realmente o caso, é forçoso dizer (ainda que a contragosto), a contribuição cepalina teria por muito tempo sido superestimada na América Latina. Trabalhar com um método histórico-estruturalista foi sem dúvida alguma um traço importantíssimo da análise cepalina, que lhe permitiu chegar às conclusões novas sobre a realidade latino-americana. Contudo, sem nenhum demérito à CEPAL, deve-se dizer que o princípio indutivo, sobre o qual se apóia esta metodologia, não foi propriamente a maior contribuição da instituição à ciência econômica – mesmo porque, embora fosse negada pela ortodoxia, a indução já fora utilizada em análises econômicas pelo menos desde o século XIX, com a escola histórica alemã. Porém, mais do que isso: quase todos os economistas, incluindo os neoestruturalistas, concordariam que a importância da análise cepalina clássica, desenvolvida a partir de seus primeiros anos, não esteve tanto no método quanto estava no teor, em si, de suas conclusões. Isto pode ser apreendido olhando, ainda que despretensiosamente, para o conteúdo das resenhas mais conhecidas sobre o pensamento da CEPAL, elaboradas por neoestruturalistas e reconhecidas inclusive pela própria instituição. (Bielschowsky, 2000; Rodríguez, 1982)

Simultaneamente, se a eleição dos mesmos problemas é o outro elemento que dá coesão ao pensamento da CEPAL, isso parece se dever muito mais à persistência dos problemas estruturais latino-americanos do que propriamente a uma opção teórica. A permanência das mesmas questões ao longo de uma trajetória intelectual não é capaz, e

nem poderia ser, de identificar coerência ou não de um discurso, pois a coerência não é dada pelos temas abordados, mas pelo caráter de seu conteúdo. Com efeito, como se pode apreender no Capítulo 1, o interesse pelos problemas relativos ao desenvolvimento econômico de um país ou região não é sequer capaz definir se uma determinada estratégia é progressista ou conservadora ou se ela é heterodoxa ou ortodoxa.

Desse modo, a análise mais cuidadosa de ambos os elementos que supostamente denunciariam a continuidade do pensamento da CEPAL apontam para a necessidade de examinar o comportamento da instituição em sua história. Para determinar se houve ou não ruptura convém olhar novamente para a história cepalina.

A CEPAL conheceu seus dias de maior de maior distinção no pós-guerra com as análises de Raúl Prebisch e Celso Furtado, para ficar apenas com dois autores inquestionáveis do pensamento cepalino. Durante aquele período, a agência escreveu seu nome na história fomentando uma postura marcada por: i) contrapor-se à teoria econômica ortodoxa e questionar a lei das vantagens comparativas; ii) propor uma abordagem que olhava o mundo sob o prisma de uma América Latina subdesenvolvida – e que assim identificou ali relações hierárquicas e, por vezes, antagônicas, levando a instituição a cunhar a concepção que chamou de “sistema centro-periferia”, expressão que mais tarde se tornou praticamente sinônimo do pensamento cepalino; iii) estimular, tanto com sua produção científica quanto com sua prática política, a industrialização latino-americana e a atuação estatal que daria respaldo a essa industrialização. Este foi o núcleo do pensamento clássico da CEPAL.

Observe-se agora a produção do período recente da CEPAL. Argumentando sobre a insuficiência do estruturalismo em trabalhar questões de curto-prazo, sobre sua defesa “ingênua” do Estado e atalhando que são “tempos de novos compromissos”, a Nova CEPAL sugeriu mudanças significativas de arcabouço. O neoestruturalismo defende a proposta política de conciliar estruturalismo do período clássico da CEPAL com o neoliberalismo ora imperante.

No que toca à relação entre o neoestruturalismo e a Economia neoclássica, é preciso, antes de tudo, observar que o estruturalismo mesmo nunca negou em absoluto a teoria ortodoxa. Embora defendessem um método diverso, os estruturalistas preferiam a

cautela nessa comparação, não raro se apropriavam de conclusões oriundas daquelas análises e, por vezes, raciocinavam eles mesmo por hipótese e dedução. Mesmo quando elaborou a tese da deterioração dos termos de troca, Prebisch quis enfatizar que não se tratava de falsear o arcabouço desenvolvido por David Ricardo, mas de propor um método mais adequado às condições econômicas da periferia. Sugeriu, concordando com Keynes, que o arcabouço neoclássico tratava de um caso particular, não aplicável à realidade econômica latino-americana.⁹⁸ Desse modo, quando os neoestruturalistas propuseram uma análise de interface maior com a ortodoxia econômica, poder-se-ia afirmar que isso não fere as determinações estruturalistas.

Entretanto, a principal oposição econômica marcada pela CEPAL clássica não se deu no plano acadêmico, mas no político. Ainda que não pretendesse travar “batalha metodológica” a Comissão optou sim por travar uma batalha política, dentro da qual se atribuía à política econômica o papel de subverter as determinações do mercado e promover a industrialização periférica (ponto (iii), acima).

Ora, essa posição é radicalmente distinta daquela assumida pelos neoestruturalistas, para quem não apenas o método ortodoxo é correto/aceitável, mas também as políticas vão em sentido correto. Metodologicamente a maior utilização de modelos de estilo semelhante aos neoclássicos indica a redução da importância do estruturalismo-histórico para as análises da instituição. Ao mesmo tempo, torna suas análises menos comprometidas com a ótica emanada desde a periferia, ainda que igualmente preocupadas com os problemas periféricos – ou melhor, os problemas dos “países em desenvolvimento”, pois em lugar dos “antigos” binômios “centro/periferia”, países “desenvolvidos/subdesenvolvidos” etc., que evidenciavam uma ordem global hierarquizada, a linguagem moderna sugere outros que

⁹⁸ É preciso entender corretamente o que se quer defender aqui, e para isso é conveniente lembrar que o objeto estudado, o pensamento da CEPAL, é resultado de inúmeras contribuições diferentes, dadas por economistas de formação igualmente diversa. Há entre elas uma unidade, e juntas conformam coerentemente o pensamento cepalino, contudo existem inúmeros pontos onde a confluência não é total. Sem negar a oposição realizada pela CEPAL à economia ortodoxa ou sua influência keynesiana, observada por tantos economistas, é notável que na maioria dos escritos dessa agência encare-se a relação poupança-investimento de modo bastante ortodoxo no sentido econômico, por exemplo. De outra parte, ainda que o método cepalino seja o estruturalismo-histórico, como se afirmou, não se procurou na instituição negar afirmações que baseassem no método hipotético-dedutivo comum aos economistas clássicos e neoclássicos, mas condicionar sua aplicabilidade à verificação de pressupostos.

não o fazem, “Norte/Sul” ou países “desenvolvidos/em desenvolvimento”.⁹⁹ É claro, a mudança de vocabulário não seria grave caso não acompanhasse também a virtual renúncia ao sistema centro-periferia, a requalificação de seus diagnósticos e a inversão de suas recomendações.¹⁰⁰

Pode-se entender que os “novos tempos” obrigassem a CEPAL a atualizar-se teórica e politicamente, mas se essa “atualização” a leva ao abandono do sistema centro-periferia, que chegou a ser considerado sinônimo da teoria cepalina, deve-se concluir das duas uma: ou a ordem internacional se transformou em tal magnitude que já não existem as “velhas” hierarquias e antagonismos globais; ou foi o pensamento cepalino que mudou radicalmente, abandonando um de seus traços mais marcantes de outrora. A Nova CEPAL procura crer na primeira opção.

Não deixa de ser curioso observar como distaram as sendas política e teórica da CEPAL e de seu primeiro mestre Raúl Prebisch ao longo do século passado.¹⁰¹ Afastaram-se de tal forma que, durante a década de 1980, enquanto a CEPAL se modificava, preparando a emergência do neoestruturalismo, Prebisch (1983, p. 1088) relia sua história concluindo na necessidade de “transformar o sistema”: sugeria que o “antiguo concepto de centro y periferia seguía siendo válido, pero debía enriquecerse mediante la introducción de algunas consecuencias muy importantes de la hegemonía de los centros”; e acreditava que “la clave para el entendimiento del hecho de que el sistema tienda a excluir socialmente a

⁹⁹ Essa mudança de perspectiva que acompanhou essa mudança do estruturalismo para o neoestruturalismo pode ser acompanhada em Ocampo (2001b). Ali o então secretário geral da instituição, a seu bel prazer, “readequa” a teoria estruturalista – explica, por exemplo, que as “assimetrias internacionais”, seu sinônimo para hierarquia, teria entre suas razões de ser a vulnerabilidade aos choques externos, e esta vulnerabilidade responderia basicamente às insuficiências (à “incompletude”) dos mercados financeiros latino-americanos (ver seção 2); simultaneamente, o autor informa em uma nota de rodapé (Ibid, p.25, nota 7) que os interessados em saber por que um dia Prebisch e a CEPAL defenderam graus de protecionismo econômico devem fazê-lo por “interesse histórico”.

¹⁰⁰ Como observou Osorio (2004, p. 162), o sistema mundial capitalista figura no neoestruturalismo como um elemento secundário, que, no máximo, é tido como importante apenas no passado. Nesse sentido, “no hay atención para mostrar sus efectos en términos de *reproducir* desarrollo y subdesarrollo. [...] La idea de una totalidad mundial integrada y con legalidades que gestan desarrollo y subdesarrollo ha desaparecido [do pensamento da CEPAL]”.

¹⁰¹ Essa diferença foi bem apreendida por Almeida Filho (2003, p. 118): “os desdobramentos (as trajetórias) que emergem das produções intelectuais de Prebisch e Fajnzylber seguem direções distintas. Estamos sugerindo, ainda, que a ‘trajetória’ de Prebisch é mais fiel às preocupações que deram origem à Escola [cepalina] [...] Trata-se de incluir aspectos geopolíticos na análise do desenvolvimento. Fajnzylber, ao contrário, procura enfatizar equívocos internos na condução das políticas econômicas locais”.

quienes se encuentran en su base” era perceber que este “se vuelve más y más conflictivo en el curso de su evolución y [que] el funcionamiento del sistema tiende eventualmente hacia una grave crisis”. A estratégia proposta por Prebisch sugeria uma transformação que garantisse que as decisões individuais de produção e consumo se efetivassem normalmente via mercado, mas que, de outra parte, o Estado assegurasse um “uso social” para o excedente econômico.

Foge aos objetivos do presente trabalho examinar o caminho trilhado por Prebisch nesses anos finais de sua carreira, convém ressaltar, porém, que sua trajetória evidencia que a “evolução” do pensamento cepalino não conduziria “naturalmente” ao que é a Nova CEPAL. Prebisch, na mesma época em que se formava o neoestruturalismo, via uma acentuação dos antagonismos centro-periferia e não uma atenuação desses, capaz essa, inclusive, de levar aqueles conceitos a deixarem de ser relevantes, podendo ser substituídos pela inócua noção “Norte/Sul”.

É importante enfatizar que não se está defendendo aqui um retorno ao estruturalismo ou à teoria do (sub)desenvolvimento em seus termos clássicos. Por ora, pretende-se tão somente mostrar que a mudança de pensamento que se processou no interior da CEPAL representou ruptura com seus velhos preceitos e não uma mera atualização teórica. Não obstante essa mudança, seria possível que a estratégia novo-cepalina apresentasse alternativas para a América Latina, mesmo que diferentes daquelas que fomentadas por seu pensamento clássico. Contudo, para chegar a essa conclusão é preciso examinar mais concretamente o discurso novo-cepalino.

II – Neoliberalismo, Nova CEPAL e o “mal-estar” latino-americano

O neoliberalismo se instalou na América Latina na década de 1970. Como se tentou mostrar, com o fim da União Soviética e a adesão generalizada de governos, tanto de direita como de esquerda, essa ideologia chegou aos 1990 com uma posição mundialmente hegemônica. Seu poder atingiu tal ordem que mesmo os resultados pífios, em termos econômicos e sociais, não foram capazes de gerar uma reação ideológica mais consistente.

Como se procurou caracterizar no início do presente trabalho, as taxas de crescimento apresentaram seu pior desempenho em décadas. Com o crescimento do produto mais baixo que o crescimento da população economicamente ativa, as taxas de desemprego se elevaram – e, em paralelo, os salários reais se reduziram. O resultado desses processos foi um aumento da desigualdade social na região, acompanhado pelo aumento absoluto do número de pobres. Toda esta situação dava tom de urgência à confecção de projeto um alternativo ao neoliberalismo e, de fato, foi exatamente isso que anunciou que faria a CEPAL.

Pelo menos desde o meio da década de 1980, exatamente quando o processo de implantação do neoliberalismo na América Latina passava por um recrudescimento, a CEPAL procura dialogar com este projeto. Enquanto inúmeros cientistas sociais, pró ou contra as reformas neoliberais, assumiam freqüentemente uma postura de negar a existência de um projeto neoliberal, preferindo um debate “no varejo”, por assim dizer, – como se não houvesse uma lógica mais geral por trás do conjunto de reformas que ali se estava implantando – os neoestruturalistas optaram por debater diretamente esse plano. Não apoiaram o neoliberalismo, mas optaram também, no entanto, por não se opor a ele. Procuraram, como se evidenciou no Capítulo 2, um meio termo, na maior parte do tempo baseado em um zelo gerencial para a aplicação das políticas e reformas neoliberais.

É interessante notar mais uma vez a clareza com que isto foi feito pela Comissão, que reiterou em diversos momentos seu plano de colocar-se entre o neoliberalismo e estruturalismo cepalino. Em parte é possível que a CEPAL tenha chegado a esse ponto, em grande medida, como decorrência direta de sua nova relação com a ortodoxia econômica neoclássica.¹⁰² Certamente a formação de seus membros componentes, que cada vez mais tinha como referência “centros de excelência internacional”, especialmente norteamericanos, pode ter contribuído para este desfecho. Mas o fato é que a Nova CEPAL reconheceu que existia um projeto neoliberal em curso na América Latina, julgou-o parcialmente correto e escolheu por tentar combiná-lo ao estruturalismo.

¹⁰² Rodriguez et alli (1995) defendem que a escola econômica de maior influência sobre o pensamento novo-cepalino foi a neo-schumpeteriana. Sem embargo, quando se toma como referência a Economia do bem-estar na década de 1990, por exemplo, fica clara a influência exercida pelos neoclássicos sobre a CEPAL.

Assim, a estratégia proposta pelos novo-cepalinos se baseava em implantar reformas liberalizantes (comerciais, financeiras, do mercado de trabalho etc.) com gerência estatal, que poderia lançar mão da política econômica para garantir os resultados das reformas e evitar custos à sociedade; como consequência estimular-se-ia a produção, induzindo o aumento do emprego e a eficiência econômica. Os benefícios econômicos gerados nesse processo trariam ganhos também ao setor social, que ademais seriam alvo de políticas específicas, possuidoras elas mesmas de sinergias positivas com a política econômica. Com efeito, quando, ao fim dos anos 1990, começou a ficar clara a deterioração social em curso, os neoestruturalistas se apressaram em atribuir à implantação neoliberal das reformas os problemas. (ver Ffrench-Davis, 2005) Sua estratégia gerencial assumiu uma perspectiva de *Reformar as reformas*, que pretendia com argumentos oriundos de uma base muito similar à neoliberal reorientar as economias latino-americanas e superar o neoliberalismo.

A despeito da pretensão neoestruturalista de se pôr como uma alternativa latino-americana à hegemonia neoliberal um rápido exame da evolução do próprio ideário neoliberal para a América Latina, expresso pelo emblemático Consenso de Washington, desenhou um trajeto bastante similar. Isto é facilmente apreensível se não se tem o neoliberalismo como um receituário rígido e estático ao longo do tempo – não por acaso Williamson (2004c, p. 291) tece comentários louvando a iniciativa novo-cepalina: “Existe muita coisa aqui comparável ao chamado de Ffrench-Davis quanto a ‘reformas as reformas’”; do mesmo modo que Ocampo (2001) encampa a proposta do pós-Consenso, desejando as mesmas políticas e utilizando, inclusive, os mesmo termos.

Sem dúvida, como se procurou evidenciar, as políticas sociais, ou de modo mais amplo as concepções de bem-estar, defendidas por neoliberais e neoestruturalistas são um grande exemplo da consonância entre esses discursos. De fato, aqueles que tinham dúvidas sobre o caráter das políticas sociais defendidas pela Nova CEPAL nos anos 1990, ou os que viram nessas uma alternativa para reverter o desempenho social ridículo logrado pelas políticas neoliberais, esclareceram qualquer mal-entendido no fim da década quando a instituição assumiu seu papel nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A agência encontrou sem nenhum problema um lugar em sua estratégia para o plano ortodoxo de redução da pobreza extrema e da fome no mundo, e o motivo foi simples: ambos compartilham uma visão do “problema” rigorosamente igual. Entendem que as “mazelas

sociais” têm determinações variadas (incluindo causas não econômicas), que sua solução passa por capacitar (ou dar oportunidades) aos pobres e tencionam fazê-lo de modo que não crie distorções ou ineficiência econômica. Logo, percebe-se, mais significativo do que a adesão novo-cepalina aos ODM – que em si poderia ser encarada como inevitável, já que a CEPAL é um órgão das Nações Unidas – é a visão de mundo comum que essa adesão apenas desvelou.

De qualquer modo, há os que crêem que as modificações no ideário neoliberal sugeridas pela Nova CEPAL são suficientes para colocar a América Latina novamente na rota do desenvolvimento. Muitos desses gostam de citar o “sucesso” do Chile nos anos 1990 como exemplo da efetividade da estratégia neoestruturalista, tendo em vista que de fato aquele foi o lugar em que essa estratégia esteve mais próxima de ser implementada. Não se pretende aqui enveredar nessa controversa discussão – acalentada pela disposição neoliberal de atribuir às reformas econômicas da década 1970 os bons resultados colhidos por aquele país. Cita-se somente que enquanto neoliberais e neoestruturalistas disputam a responsabilidade pelo sucesso chileno, talvez fosse uma postura mais adequada estudar a que sucesso se referem eles. Somente dois comentários: alguns analistas sugerem que, com as reformas empreendidas por neoliberais e neoestruturalistas nos últimos trinta anos, o Chile agravou seu quadro de vulnerabilidade externa, ampliou a desnacionalização de sua economia e caminha de volta para um ciclo primário-exportador, baseado na exploração de uma *commodity* internacional, o cobre – curiosamente, apesar do orgulho novo-cepalino, com isso o país seguiria o caminho exatamente inverso às aspirações dos antigos cepalinos;¹⁰³ por outro lado, é amplamente aceito que a principal deficiência com a qual o Chile tem que lidar após os anos 1990 são os “problemas sociais”, exatamente esses que, como se viu, unem quase perfeitamente as perspectivas neoliberal e neoestruturalista e que demonstraram do que são capazes durante a última década em que espalharam deterioração social pelo continente.

Contudo, não é possível a partir da observação de um caso somente, especialmente de um tão controverso quanto este, concluir sobre o caráter alternativo ou não da estratégia

¹⁰³ Ver Carcanholo (2004b).

novo-cepalina para América Latina. Para isto é preciso investigar mais a fundo o caráter dessa proposta vis-à-vis à estratégia hegemônica neoliberal.

Se for correto que, como põe Carvalho (2004, p. 137), “nas últimas décadas, [as teses neoliberais] se caracterizam pelo esforço permanente de incorporar valores ‘universais’ de forma mistificadora” e com isso “apresentam-se como paladinos da democracia, da distribuição de renda e da redução das desigualdades sociais, embora promovam ativamente o contrário”, reforça-se a necessidade de falsear o discurso ideológico propugnado pelo neoliberalismo. Suas propostas de política – lógica e “cientificamente” justificadas pela teoria econômica –, teriam por efeito produzir algo que não pode ser depreendido de seu discurso. É claro que nesse caso volta à baila a questão da ideologia. Mais uma vez é preciso ressaltar que o espaço e âmbito do trabalho não permitem tratar com maiores detalhes tal questão, entretanto deixa-se indicado que essa tem extremo relevo, ao mesmo tempo em que se afirma a necessidade de acompanhar por outra ótica a estratégia neoliberal.

Destarte, o “problema” do desenvolvimento latino-americano talvez seja mais bem posto deixando de lado por um minuto o discurso neoliberal, e procurando apreender seus objetivos últimos pela análise da natureza de suas propostas. Nesse sentido, com base em Carvalho (2004, p. 135-136), sugere-se que as propostas neoliberais estão organizadas em cinco eixos.

Primeiro, a *priorização absoluta dos direitos do capital* frente aos direitos das demais classes sociais e do restante da sociedade em geral. Assim, se explicaria a defesa de medidas como as que visam a ampliação dos direitos dos credores e dos investidores em títulos financeiros e a defesa da liberdade cambial e da livre movimentação de capitais, bem como o ajuste fiscal do Estado e a estabilização monetária – que deveria se dar a qualquer custo, não importando as conseqüências do processo recessivo aí desencadeado sobre a população.

Em segundo lugar, tem-se a *ocultação das relações capital-trabalho e a responsabilização do indivíduo diante do capital*. Ou seja, na dissimulação dos antagonismos de classe presentes na sociedade capitalista. A conseqüência disso é que as relações capital-trabalho passam a ser tratadas no âmbito individual, como concernentes

somente ao indivíduo e a seu contratante.¹⁰⁴ Por isso, prevê-se a necessidade de dismantelar os mecanismos de proteção social e os direitos trabalhistas adquiridos durante o período do Estado de bem-estar, que passam a ser interpretados como “privilégios”.

Em terceiro, está a pretensão neoliberal de *despolitização da política econômica*, que passa a ser encarada como uma decisão meramente técnica/científica de “otimização”. A pretensão neoliberal seria com isso “blindar” a esfera de decisão de política econômica contra o “populismo” de governos irresponsáveis, como posto na linguagem em voga. A política econômica seria baseada no caminho único da “boa” política.

O quarto eixo é a *abertura de novos espaços para a valorização do capital*. Isso seria dado fundamentalmente pela privatização generalizada do Estado e dos serviços públicos. De fato, encarando a crise dos 1970, que impulsionou a ascensão neoliberal, como expressão do crescimento da composição orgânica do capital e seu decorrente efeito de fazer cair a taxa de lucro, tem-se idéia da importância dessas medidas. Essa noção ubíqua no discurso neoliberal é propalada, sem papas nas línguas, como reflexo da necessidade de aumentar a eficiência dos serviços.

Por fim, tem-se a *responsabilização dos países dependentes pela desordem financeira internacional*. Desse modo, atribui-se a culpa das sucessivas crises financeiras da década passada às nações dependentes, que por responsabilidade de governos corruptos ou ineptos ou por suas “bases econômicas pouco sólidas” fragilizariam o sistema financeiro internacional.

Encarando a coisa desta forma, deve-se concluir que os objetivos disseminados pelo discurso neoliberal não estão no horizonte de conquista dessa estratégia a não ser em nível da enunciação. Mais do que isso, porém, faz-se concluir também que a Nova CEPAL se rendeu em grande medida à ideologia neoliberal, debate nos mesmo termos e, por isso, chega a propostas que apontam para o mesmo sentido. A Nova CEPAL não pretende obstar

¹⁰⁴ Um dos melhores exemplos daí oriundos é o tratamento que se passa a dar à previdência social. Esta deixa de ser um direito social e passa a ser encarada como uma decisão individual – a ser tomada de acordo com a preferência do indivíduo por usufruir e arriscar-se (e talvez acabar sua velhice na miséria) ou ser “parcimonioso” e pensar no futuro. De um modo ou de outro, o capital e o Estado nada teriam a ver com o problema.

o processo posto em curso pelas políticas que se orientam nesses cinco eixos, e portanto não pode fornecer uma alternativa a esta estratégia.

Em suma, a proposta da Nova CEPAL é uma “não-alternativa”, porque recusa-se a romper verdadeiramente com os preceitos neoliberais.

III - Por alternativas reais para a América Latina

Defende-se aqui que, para pensar estratégias de desenvolvimento alternativas às hoje postas, diferentes níveis de crítica podem ser considerados.

A “alternativa” novo-cepalina ao neoliberalismo estaria em um primeiro nível de crítica, restrita a questões pontuais sem compromisso com o combate a uma lógica mais geral. Como se tentou demonstrar, as visões neoliberal e cepalina pouco se distanciam. Um bom exemplo dessa proximidade pode ser visto no esboço exposto acerca do entendimento que ambas as visões têm sobre bem-estar e políticas sociais. Observa-se que as duas perspectivas se baseiam rigorosamente nas mesmas referências teóricas – o que explica em parte porque extraem políticas exatamente do mesmo tipo. De fato, o centro da proposta da Nova CEPAL é que as reformas neoliberais não são ruins em si: acarretam consigo resultados positivos e negativos, do que concluem que a melhor atitude seria o gerenciamento dos efeitos nocivos das reformas neoliberais.

Entende-se aqui que essa crítica restrita não é capaz de amparar uma alternativa real para as economias latino-americanas. O neoliberalismo foi responsável por um aprofundamento quase sem precedentes da condição de dependência da América Latina.¹⁰⁵ Nesse sentido, argumenta-se que para formular uma alternativa de desenvolvimento coerente com os problemas da região se deve partir de uma ruptura radical com os preceitos do neoliberalismo, e mais que isso deve estar disposta a reverter as reformas pró-capital empreendidas sob a égide daquela ideologia.

¹⁰⁵ Entende-se dependência aqui nos termos desenvolvidos por Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e os demais teóricos da vertente marxista da Teoria da Dependência.

Portanto, é necessário dar um passo à frente na crítica e pensar em alternativas não-neoliberais para América Latina. Por toda a região, inúmeros críticos vêm, de longa data, procurando construir alternativas baseadas em um outro projeto social que não enxerga no mercado a instância suprema de organização social e, em geral, prevê uma atuação estatal diferenciada, que não tem ouvidos somente às demandas do capital, mas às demandas de toda a sociedade. Não é ocioso ressaltar que uma estratégia desse tipo se implementaria somente com outra atuação do Estado – relegado à tarefa meramente administrativa como sugere a Nova CEPAL –, mas com políticas econômicas e sociais radicalmente diversas das neoliberais.

Da mesma forma, é possível implementar políticas sociais de combate à pobreza que não sejam neoliberais – políticas universalizantes, de garantia de direitos dos trabalhadores, de redistribuição de renda, mas que afetem efetivamente a distribuição funcional da renda, de redistribuição de riqueza. Aliás, isso é o que o termo “políticas sociais” realmente significa.

Porém, defende-se ainda que é preciso ir ainda *além* da crítica ao neoliberalismo. Em outras palavras, é preciso pensar em formas alternativas de organização social que sejam não capitalistas, porque uma ruptura com o neoliberalismo que deixe intocados os princípios do modo de produção capitalista mantém sempre no plano do inatingível as possibilidades de se eliminar as “mazelas sociais” – “mazelas” que não são, do ponto de vista sistêmico, “males”; ao contrário, são parte constituinte do modo de produção capitalista, perfeitamente necessárias para o bom funcionamento deste. O capitalismo tem em sua própria lógica a característica de produzir concentração de renda, riqueza, pobreza, miséria, desigualdades, etc. Nesse sentido, qualquer política social dentro do capitalismo está fadada a ser, *ad eternum*, meramente compensatória, por mais necessária que ela se apresente.¹⁰⁶

Como brevemente mencionado no capítulo 1, a noção de desenvolvimento enunciada em abstrato encerra em si mesma um conteúdo ideológico, tende a obscurecer antagonismos de classe basilares do modo de produção capitalista e prefere ignorar que

¹⁰⁶ A funcionalidade das “mazelas sociais” dentro do modo de produção capitalista é detalhadamente discutida em Duayer e Medeiros (2003) e Cammack (2002).

muitos dos “problemas” de uma sociedade capitalista não são efetivamente problemas. Uma abordagem que caminha consistentemente nesse sentido pode ser encontrada na obra de Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e dos teóricos da vertente marxista da teoria da dependência desenvolvida ainda na década de 1970. Para esses autores o subdesenvolvimento latino-americano não expressava nada além da forma *sui generis* de ser do capitalismo aqui presente: a própria dinâmica de expansão global do capitalismo teria gerado, em simultâneo, “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” – e se a pobreza tem uma face particularmente brutal na América Latina a razão não é outra senão sua funcionalidade para o sistema como um todo, que gera, nos termos de Marini, a necessidade de superexploração da força de trabalho nesta parte do planeta.¹⁰⁷

O debate sobre desenvolvimento como posto favorece sempre aos que lucram com a ordem capitalista estabelecida. Como observou István Mészáros, os ideólogos do capital consideram que não há como mudar a ordem atual, o sistema do capital, seja com mudanças estruturais ou apenas periféricas. Consideram, entretanto, que as únicas mudanças admissíveis seriam aquelas em “certos efeitos negativos”, mas que seriam vistos como não tendo nenhuma conexão com sua base causal. Mais uma vez, a referência óbvia é às ditas “mazelas sociais”:

Contudo, se há uma interpretação que realmente merece ser chamada de absurdo total no reino da reforma social, esta não é a defesa de uma grande mudança estrutural [como sugerem os ideólogos do neoliberalismo], mas precisamente aquele tipo de exagerado otimismo cheio de explicações que *separa os efeitos de suas causas*. É por isto que a “guerra à pobreza”, tantas vezes anunciada com zelo reformista, especialmente no século XX, é sempre uma guerra perdida, dada a estrutura causal do sistema do capital – os imperativos estruturais de exploração que produzem a pobreza.

A tentativa de separar os efeitos de suas causas anda de mãos dadas com a igualmente falaciosa prática de atribuir o *status* de regra a uma *exceção*. É assim que se pode fazer de conta que não têm a menor importância a miséria e o subdesenvolvimento crônico que necessariamente surgem da dominação e da exploração neocolonial da esmagadora maioria da humanidade por um punhado de países capitalistas desenvolvidos. (Mészáros, 2002, p. 39)

¹⁰⁷ Em termos extremamente sintéticos, Marini considera que a superexploração do trabalho nos países dependentes reflete a necessidade do capital de transferir parte da mais-valia ali extraída para o centro do sistema. Infelizmente não há tempo para desenvolver de modo completo a profundidade desse argumento. Recomenda-se aos que se interessarem pelo tema, além dos já citados originais Marini (2000) e Santos (1970), algumas obras que procuram trabalhar com esta perspectiva na contemporaneidade, ver Osorio (2004), Carcanholo (2004c) e Amaral (2005).

Seja no debate sobre bem-estar ou no debate sobre desenvolvimento, a pergunta real, nunca feita por aqueles que optam por não questionar o capitalismo, não é verdadeiramente “como se atingir o nível ótimo de bem-estar social?”, mas sim “quem realmente ganha?” – a quem serve o desenvolvimento capitalista? A quem serve a sociedade de classes? Especialmente em países dependentes, como os latino-americanos, permanece impossível melhorar as condições de vida da maioria pobre da população enquanto não for questionada a pretensão tecnicista da teoria econômica convencional e da ideologia neoliberal.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA FILHO, Niemeyer. O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de perspectiva? In: FERRAZ, J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L.A. (org.). *Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura, 2003.
- AMARAL, Marisa Silva. Dependência e superexploração do trabalho na América Latina em tempos neoliberais. In: *Anais do IV Colóquio Marx e Engels* (CD-ROM), Campinas, 2005.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDERSON, Perry. Idéias e ação política na mudança histórica. *Margem esquerda*, n.1, jan., 2003.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- ASSAEL, Héctor. La búsqueda de equidad. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. extraordinario, out., 1998.
- ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo; ARRIAGADA, Irma; ROBISON, Lindon J.; WHITEFORD, Scott. (comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003. (serie livros de la CEPAL)
- BANCO MUNDIAL. *World Bank Development Report 2000/2001: attacking poverty*. Nova Iorque: Oxford University, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators*. Washington: BIRD/Banco Mundial, 2003. 1CD-ROM.
- BANCO MUNDIAL. *World development report 1990: poverty*. Washington, DC: Banco Mundial, 1990. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 12/03/2006.
- BANCO MUNDIAL. *World development report 1995: worker in an integrated world*. Nova Iorque: Oxford University, 1995. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 23/03/2007.
- BANCO MUNDIAL. *World development report 2006: equity and development*. Washington, DC: BIRD/Banco Mundial; Nova Iorque: Oxford University, 2005.
- BARUCO, Grasiela da C.; GARLIPP, José Rubens D. Neoliberalismo, Consenso e Pós-Consenso de Washington: a primazia da estabilidade monetária. *Anais do X encontro nacional de economia política* (CD-ROM), Campinas, 2005.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina, *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 28, 1996.

- BENTHAM, Jeremy. *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000b.
- BIRDSALL, Nancy; SZÉKELY, Miguel. Esforço próprio em vez de “paliativos”: pobreza, equidade e política social. In: WILLIAMSON, J.; KUCZINSKI, P. (org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BOITO Jr., Armando. A hegemonia neoliberal no Governo Lula. *Crítica Marxista*, n. 17, nov., 2003.
- BUSTELO, Pablo. Desarrollo económico: del Consenso al post-Consenso de Washington y más allá. In: _____ (org.). *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*. Madrid: Complutense, 2003
- CAMMACK, Paul. Making poverty work. In: PAINICH, Leo; LEYS, Colin (eds.). *A world of contradictions - Socialist register 2002*. Londres: Merlin, 2002.
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.
- CAPUTO, Orlando. (2000) La Crisis Actual de la Economía Chilena en los Marcos de la Globalización de la Economía Mundial. (texto para discussão) Disponível em: <www.redem.buap.mx/orlando.htm>. Acesso em: 16/11/2006.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. A falsa via chilena. *Anais do IX Encontro de Economia Política* (CD-ROM), Uberlândia, 2004b.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do Desenvolvimento Periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e alternativas de desenvolvimento. In: *Anais do IV Colóquio Latino-Americano de Economistas Políticos* (CD-ROM), São Paulo, 2004c.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. *Anais do XI Encontro de Economia Política*, Vitória, 2006.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e desenvolvimento em uma economia periférica. In: XAVIER, Clésio (org.). *Desenvolvimento desigual*. Uberlândia: EdUFU, 2004.
- CARDOSO, F. H. Plano FHC, *Revista de Economia Política*, v. 14(2), n. 54, abr/jun, p. 114-149, 1994.
- CARVALHO, Carlos Eduardo. Governo Lula: triunfo espetacular do Neoliberalismo, *Margem à Esquerda: ensaios marxistas*, n. 3, abr., 2004.
- CEPAL. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago: Nações Unidas, 1994.

CEPAL. *El pacto fiscal: fortalezas debilidades, desafíos (síntesis)*. Santiago de Chile: Nações Unidas, 1998. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 24/10/2005.

CEPAL. *Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade (síntese)*. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2006. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 23/02/2006.

CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (síntesis)*. Santiago de Chile: Nações Unidas, 1992. Disponível em: <www.cepal.org>. Acesso em: 30/10/2006.

CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía (versión definitiva)*. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2000c. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 21/02/2006.

CEPAL. *Globalização e desenvolvimento (síntese)*. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2002.

CEPAL. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006b. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 23/02/2006.

CEPAL. O hiato da equidade: América Latina, Caribe e a conferência de cúpula social. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000b.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2004: síntese*. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2004. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 23/10/2005.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2006: síntese*. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2006c. Disponível em: <www.eclac.org>. Acesso em: 05/12/2006.

CEPAL. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CEPAL; UNESCO. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. *Revista Outubro* n. 05, 2001.

CISE, Pierre. Sobre o Neoliberalismo. *A Verdade: revista teórica da quarta internacional*, Lisboa, n.47, mar, 2006.

COMBAT, Flávio Alves; CORRÊA, Hugo Figueira; MATOS, Rodrigo; VIANA, Thales. Para além do empírico: uma crítica ao movimento pós-autista. *Cadernos PET*, Niterói, n.1, 2004.

DREIFUSS, René. *A Internacional Capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional 1918-1986*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1986.

DUAYER, Mário; MEDEIROS, João L. G. Miséria brasileira e macrofilantropia: psicografando Marx. *Revista de Economia Contemporânea*, v.7, n.2, jun-dez, 2003.

DUAYER, Mário; MEDEIROS, João L. G.; PAINCERA, Juan P. A miséria do instrumentalismo na tradição neoclássica. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.15, n.4, p.723-783, out-dez 2001.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. The nature and contradictions of neoliberalism. In: *Socialist Register 2002: a world of contradictions..* Disponível em: <<http://www.yorku.ca/socreg/>>. Acesso em: 04/09/2005.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: Boitempo; Unesp, 1997.

FAJNZYLBER, Fernando. La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 52, abr., 1994.

FERREIRA, Francisco H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2004.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 34, abr., 1988.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires: Siglo Vienteuno Editores Argentina, 2005.

FOXLEY, Alejandro. *Experimentos Neoliberales en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

FRAGA, Armínio. Prefácio à edição brasileira. In: WILLIAMSON, J.; KUCZINSKI, P. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GEORGE, Susan. A short history of neo-liberalism: twenty years of elite economics and emerging opportunities for structural change. *Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World*, Bangkok, mar., 1999.

GLYN, A.; HUGUES, A.; LIPIETZ, A.; SINGH, A. Rise and fall of the Golden Age: an historical analysis of post-war capitalism in the developed market economies. In: MARGLIN, Stephen; SCHOR, Juliet (ed.). *The golden age of capitalism: reinterpreting the post-war experience*. Oxford: Clarendon, 1990.

HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

JEVONS, William Stanley. *A teoria da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KEYNES, John Maynard. Am I a Liberal? *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. v. IX. Cambridge: Royal Economic Society, 1972.

LONDOÑO, J.L.; SZÉKELY, M. Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa, *Pensamento Ibero-Americano*, n. extraordinário, 1998.

LUSTIG, Nora. Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo. *Colección Estudios CIEPLAN*, Santiago de Chile, n. 23, mar., 1988. Disponível em: <www.cieplan.cl>. Acesso em: 05/09/2006.

MACHINEA, José Luis. Presentación. In: CEPAL. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 23/02/2006.

MACHINEA, José Luis; CRUCES, Guillermo. *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006. (serie informes y estudio especiales) Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 24/10/2006.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: SADER, Emir (org.). *Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Buenos Aires: CLACSO; Petrópolis: Vozes, 2000.

MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2002.

OCAMPO, José Antonio. Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 65, ago., 1998b. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 23/02/2006.

OCAMPO, José Antonio. Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 66, dec., 1998. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 23/02/2006.

OCAMPO, Jose Antonio. Raúl Prebisch and the development agenda at the dawn of the twenty-first century. *CEPAL Review*, n. 75, dec., 2001b. Disponível em: <www.eclac.org>. Acesso em: 23/02/2006.

OCAMPO, José Antonio. *Rethinking the development agenda*. Santiago de Chile: ECLAC, 2001. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 23/02/2006.

OIT. *Panorama Laboral 2006. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, 2006. Disponível em: <www.oit.org.pe>. Acesso em: 01/04/2007.

OLIVEIRA, Francisco. Crítica à Razão dualista. In: _____. *Crítica à Razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ONU. (Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations) *Social dimensions of macroeconomic policy*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 24/10/2005. (serie informes y estudios especiales de la CEPAL)

OSORIO, Jaime. *Crítica de la economía vulgar: reproducción del capital y dependencia*. México: Miguel Angel Porrua; Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.

PRADO Jr., Caio. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PREBISCH, Raúl. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El trimestre económico*, México, v. L(2), n. 198, abr.-jun., 1983.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PREBISCH, Raúl. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000b.

PROJETO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS 2005. *Investindo no Desenvolvimento: um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Visão Geral. Nova Iorque: Nações Unidas, 2005.

RAMOS, Joseph. Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 62, ago., 1997.

RODRÍGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

RODRÍGUEZ, Octavio; BURGEÑO, Oscar; HOUNIE, Adela; PITTALUGA, Lucía. CEPAL: velhas e novas idéias. *Economia e sociedade*, Campinas, n. 5, dez., 1995.

SAAVEDRA, Jaime. Mercado de trabalho durante os anos 1990. In WILLIAMSON, J.; KUCZINSKI, P. (org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

SANTOS, Theotônio dos. *A Teoria da dependência: balaios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SANTOS, Theotônio dos. The Structure of Dependence, *The American Economic Review*, v. 60, maio, 1970.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOJO, Ana. *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2000. (Série políticas sociais da CEPAL, número 39)

SUNKEL, Osvaldo (comp.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

SUNKEL, Osvaldo. Del desarrollo hasta dentro al desarrollo desde dentro. In: _____ (comp.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991b.

SUNKEL, Osvaldo; RAMOS, Joseph. Introducción: hasta una síntesis neoestructuralista. In: SUNKEL, Osvaldo (comp.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

WILLIAMSON, J.; KUCZINSKI, P. (org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

WILLIAMSON, John. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: WILLIAMSON, J.; KUCZINSKI, P. (org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004c.

WILLIAMSON, John. Resumindo. In: WILLIAMSON, J.; KUCZINSKI, P. (org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004b.

WILLIAMSON, John. Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas. In: WILLIAMSON, J.; KUCZINSKI, P. (org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004a.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: _____. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>>. Acesso em: 12/03/2006.