

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**A POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA DIANTE DO PROCESSO
DE MODERNIZAÇÃO CAPITALISTA**

Eduardo Martins Ráo

Florianópolis, novembro de 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA DIANTE DO PROCESSO DE
MODERNIZAÇÃO CAPITALISTA

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia

Por: Eduardo Martins Ráo

Orientador: Nildo D. Ouriques

Área de Pesquisa:

Palavras - Chave: 1- Política Social
 2- Capitalismo
 3- América Latina

Florianópolis, novembro de 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota _____ ao aluno EDUARDO MARTINS RÁO, na disciplina CNM 5420 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Nildo D. Ouriques (orientador)
Presidente

Prof. Dr. Jaime César Coelho
Membro

Prof. Wolney Carvalho
Membro

Para Tatiana Portela, parceira inefável.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE FIGURAS.....	viii
RESUMO.....	ix
CAPÍTULO 1: APRESENTAÇÃO.....	10
1.1 Introdução.....	10
1.2 Objetivo Geral.....	16
1.3 Objetivos Específicos.....	16
1.4 Metodologia.....	17
CAPÍTULO 2: O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E A DETERMINAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	32
2.1 O processo de modernização capitalista e o aprofundamento da relação da dependência.....	32
<i>2.1.1 A caracterização do processo de modernização capitalista.....</i>	<i>33</i>
<i>2.1.2 A visão da economia política marxista da dependência.....</i>	<i>39</i>
2.2 A determinação das políticas sociais no capitalismo contemporâneo.....	45
<i>2.2.1 Demarcação do conceito e desenvolvimento histórico.....</i>	<i>46</i>
<i>2.2.2 Determinação da política social no capitalismo e luta de classes.....</i>	<i>49</i>
<i>2.2.3 Dependência e política social na América Latina.....</i>	<i>56</i>
CAPÍTULO 3: A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE A AMÉRICA LATINA.....	60
3.1 FMI e Banco Mundial: dos programas de ajustamento estrutural ao caráter de emprestadores de última instância.....	60
<i>3.1.1 FMI: a prescrição do programa de ajuste econômico (PAE).....</i>	<i>61</i>
<i>3.1.2 Banco Mundial: a construção do consenso latino-americano.....</i>	<i>71</i>
3.2 O projeto de dominação burguesa na América Latina implícito no processo de modernização capitalista.....	98
CAPÍTULO 4: NEOLIBERALISMO E AMÉRICA LATINA: A dilapidação dos estados nacionais periféricos.....	103
4.1 A depuração do conceito de neoliberalismo.....	103
4.2 Os campos privilegiados do neoliberalismo na América Latina.....	111

<i>4.2.1 As experiências das políticas sociais mexicana e brasileira.....</i>	<i>120</i>
4.3 A evolução do gasto público social na região.....	123
<i>4.3.1 A evolução do gasto público social latino-americano no período de 1977-1988.....</i>	<i>124</i>
<i>4.3.2 A evolução do gasto público social latino-americano no período de 1990-2002.....</i>	<i>127</i>
CAPÍTULO 5: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	133
5.1 Conclusão.....	133
5.2 Recomendações.....	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1: Exemplos de programas de transferências condicionadas em América Latina e Caribe, 1990-2005.....	116
--	-----

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 3.1.1.....	93
Gráfico 3.1.2.....	93
Gráfico 3.1.3.....	94
Gráfico 3.1.4.....	94
Gráfico 3.1.5.....	95
Gráfico 3.1.6.....	95
Gráfico 3.1.7.....	96
Gráfico 3.1.8.....	96
Gráfico 3.1.9.....	97
Gráfico 3.1.10.....	97
Gráfico 4.2.1.....	118
Gráfico 4.2.2.....	119

RESUMO

As últimas décadas sofreram transformações significativas que vieram a aprofundar o processo de modernização capitalista dado principalmente pela revolução científico-técnica nos países centrais. De maneira atuante neste movimento surgiram correntes de caráter político-ideológico no cenário internacional, valendo-se destacar o avanço das forças conservadoras expressada pela “nova” ortodoxia econômica cujos seus laboratórios mais diletantes – FMI e Banco Mundial – passaram a atuar de maneira ostensiva sobre os demais países do globo implicando naquilo que muitos analistas postularam de política neoliberal. Sob este corolário reforçou-se um conjunto de políticas macroeconômicas (prioritariamente dado pelo ajuste fiscal recessivo) de impacto estrutural aos países chamados “consultores”. A década de 90 confirmou esse programa através das implementações de medidas e propostas que visavam “modernizar” as suas economias com a generalização destas políticas de corte neoliberal. Restringida de atuar com políticas de desenvolvimento que viessem a corroborar esse esforço modernizador restou aos Estados nacionais da América Latina a administração das políticas de funcionalização da pobreza inseridas no quadro da dependência. O tratamento no âmbito das políticas social mostrou, sem embargo, esforços compensatórios na medida em que “ruíam” os sistemas de construção da universalidade da proteção social emergido no caminho da transformação democrática e republicana das instituições e do direito à cidadania após a derrocada dos regimes ditatoriais. No plano metodológico este trabalho se encontra dividido em três grandes capítulos. Buscou-se inicialmente tratar da problemática sobre o capitalismo contemporâneo e a determinação da política social. Em seguida, destacou-se a discussão sobre as influências das instituições internacionais sobre a América Latina com o foco para a elucidação da lógica dos planos de estabilização e o âmbito da política social. Por fim, analisou-se a trama do neoliberalismo no que diz respeito ao traço de liquidação dos Estados nacionais.

Palavras-chave: Política Social; Capitalismo; América Latina.

CAPÍTULO 1: APRESENTAÇÃO.

1.1 Introdução

{O povo} não deve sentir a verdade da usurpação: ela foi um dia introduzida sem razão e tornou-se razoável; é preciso fazer que ela seja vista como autêntica, eterna, e esconder o seu começo se não quisermos que logo tenha fim. (Pascal, *Pensamentos*)

O desemprego invade hoje todos os níveis de todas as classes sociais, acarretando miséria, insegurança, sentimento de vergonha em razão essencialmente dos descaminhos de uma sociedade que o considera uma exceção à regra geral estabelecida para sempre. Uma sociedade que pretende seguir seu caminho por uma via que não existe mais, em vez de procurar outras. (Viviane Forrester, *O Horror Econômico*)

Quando lançamos o interesse em observar a América Latina¹ na tentativa de uma interpretação mais concreta da realidade social que a configura como tal, percebemos desolador o quadro situacional em que se encontra esta região.

De fato, nos últimos vinte anos, de maneira geral, temos o reconhecimento unânime de que houve um retrocesso social dramático na região, seguido a uma incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza e extrema pobreza².

¹ O conceito de região foi empregado pela primeira vez por José Maria Torres Calcedo, em 1875, em oposição ao conceito de América saxônica. Em suas próprias palavras: “*Hay America anglosajona, dinamarquesa, holandesa, etc; la hay española, francesa, portuguesa, y a este grupo, ¿que denominación científica aplicarle sino el de latina?*” (PIZARRO, 1985, p.15). Esse conceito envolve um conjunto genérico porém diferenciado que se unifica pelo aspecto cultural e lingüístico, remetendo também a um espaço físico delimitado. Refere-se ao sul do Rio Grande ou Rio Bravo que separa os Estados Unidos da América do Norte e o México: ao norte deste rio localiza-se a América saxônica e ao sul localiza-se a América expressada por línguas latinas. O conjunto, por sua vez, atendido pelo termo genérico de América Latina é constituído pela Hispanoamérica – para os falantes de espanhol, e pela Iberoamérica – para os falantes do português. No entanto, essa terminologia mais geral é considerada por muitos como imprópria uma vez que o Canadá também é habitado por povos latinos; por isso aceita-se, pois, essa última separação conceitual como a mais adequada. A acepção, em termos políticos, de América Latina já é bem mais alargada do que o âmbito geográfico e lingüístico porque engloba ainda a região do Caribe – região que, como é sabido, é latina por parte do francês, mas é também inglês, holandês, dinamarquês e africano (povos que nada tem a ver com a latinidade).

² Veja-se: CEPAL, 2005. Panorama Social de América Latina.

Na tentativa de compreensão dos principais motivos e causas que permeiam este presente deparamo-nos, neste início do século XXI, com profundas transformações ocorridas nos âmbitos sócio-econômico e político que, deveras, estão matizadas no modo como veio a funcionar a economia política do capitalismo após o processo de modernização capitalista do século passado.

Depois da Era de ouro do capitalismo traduzido nos mais de vinte anos consecutivos de crescimento alto e sustentado, as economias capitalistas centrais entram em colapso atingindo pífios resultados em termos de crescimento e combate ao desemprego.

O aprofundamento desse processo encontra-se em que o fundamento da produção material da riqueza no Ocidente passa a ser extraído sobre a base da aplicação tecnológica da ciência, principalmente após o período do avanço da microeletrônica iniciada pelos países desenvolvidos. Ademais, a revolução industrial começa a ser superada pela revolução científico-técnica estabelecida no princípio da automação e como conseqüência direta mais expressiva temos o processo amplo de eliminação dos empregos industriais.

No período da revolução industrial o princípio básico da acumulação capitalista era sustentado pelo mecanismo de aumento da produtividade do trabalho com o fim de desvalorizar constantemente a força de trabalho.

As transformações tecnológicas ocorridas no íterim 1967-73, sustentadas na execução e difusão do paradigma microeletrônico, passam então a proliferar de maneira global a substituição acelerada da mecanização pela automação. Como decorrência, o trabalho físico torna-se não mais algo a que simplificar, mas sim eliminar.

O mundo do trabalho, conseqüentemente, é atingido perante a nova configuração, tanto no plano da quantidade de postos de emprego como também no da organização sindical dos trabalhadores em que concerne a luta pela garantia dos seus direitos sociais e trabalhistas.

Assim, mesmo o construto do Estado de bem-estar social conquistado pela sociedade nos países desenvolvidos – notadamente a européia – qualificado como o mais desenvolvido, e que se ordenou na tentativa da retirada do trabalho do reino da mercadoria, viu-se, no entanto,

solapado e talvez “distante” das pretensões e dos compromissos de sua exaltada social-democracia.

Coincidente a este movimento e de maneira atuante no mesmo, a nova ortodoxia econômica estabelecida pelos conservadores assume a dianteira nas agendas políticas e eleitorais pregando incisivamente o equilíbrio das contas públicas e o Estado Mínimo, ambos calcados no recessivo ajuste fiscal que ganhou a insígnia de triunfo à “modernidade”.

Sob esse novo corolário reforçou-se o limite entre os que constituíam de direitos decorrentes de sua contribuição direta a programas de saúde e previdência e a noção constitucional universalista do direito à proteção social, repercutindo, pois, em modificações no plano da natureza e da abrangência das políticas sociais.

Para a América Latina esse receituário, já difundido inicialmente pelo Chile no governo Pinochet na década de 70, consolida-se de maneira geral na região somente nos anos 90.

A década de 1990 confirmou esse programa através das implantações de medidas e propostas que visavam “modernizar” as suas economias com a generalização de políticas de corte neoliberal. Neste período ganhou notoriedade e influência, mais uma vez, os prognósticos emitidos pelos organismos internacionais – FMI e Banco Mundial, principalmente – controlados pelos Estados Unidos, mediante a construção de um consenso que garantiria sob duras penas a “longa marcha” para o progresso. Nesse intuito, Enrique Iglesias – o antigo presidente do BID – é citado no documento oficial emitido pelo Banco Mundial para definir quatro pontos do consenso latino-americano, quais sejam: 1. estabilidade macroeconômica; 2. abertura comercial; 3. alívio da pobreza e 4. redução do papel do governo.

A política de desenvolvimento da região, ademais, passou a se configurar através de estreitas relações com essas agências multilaterais que assumiram um novo papel de coordenadoras na aplicação de um conjunto de políticas macroeconômicas pautadas nos quatro pontos do consenso. O processo decisório destas políticas macroeconômicas que dizem respeito à vida cotidiana dos cidadãos cabe então às instituições fechadas (Bancos Centrais)

desprezando por sua vez as instituições da representação popular e até mesmo o poder executivo – tido como instância superior.

Restringido de atuar nas políticas de desenvolvimento restou aos Estados nacionais da América Latina a administração das políticas de funcionalização da pobreza. Os sistemas de construção da universalidade da proteção social nesses países emergido no caminho da transformação democrática e republicana das instituições e do direito à cidadania após a derrocada dos regimes ditatoriais, reduziram-se a práticas residuais de combate a pobreza. Tratam-se de políticas de exceção transformadas em programas de governos que com isto desmancham a “possibilidade” da “responsabilidade pública” efetiva.

A lógica perversa, seguida sem vacilar, do mecanismo de ajuste fiscal instituído oficialmente liquida o campo de atuação do Estado na América Latina. Desprovido dos recursos mais que fundamentais, ele passa a atuar sobre a simples sobrevivência dos pobres. Não lhe compete mais - e isso ficou evidente na última década - diminuir a desigualdade, eliminar a pobreza: tornam-se gerenciadores da crise permanente. Essa forma localizada aparece nas políticas sociais: como não é possível redistribuir a renda, inventam-se políticas – para o caso brasileiro, por exemplo - tais como: Fundo de Combate à Pobreza, Bolsa-Renda, etc. que não servem para o que seria seu objetivo primordial, melhorar a distribuição de renda, mas funcionam enquanto focalização, mantendo a pobreza. A própria desigualdade cria pungentemente suas políticas e toda a política universalista, democrática e republicana se esfumaça.

É a manutenção dos “exércitos de reserva”, mantida na periferia pela relação da dependência, a portadora funcional da acumulação capitalista: excluem-se os trabalhadores da política e os transformam em objetos de políticas compensatórias. A pobreza gerada aqui se acentua como consequência do avanço da modernização capitalista expressada pela revolução científico-técnica do centro dinâmico e pela precedente divisão internacional do trabalho instituída. Os países periféricos, por não crescerem baseado no mercado interno, atuam no mercado mundial estabelecendo uma configuração social a partir da esfera da circulação, onde há uma troca desigual que busca ser compensada através da maior exploração do trabalhador.

Segundo MARINI (2000, p.132), levando-se mais a fundo o processo de modernização capitalista, eis a singular contradição verificada na América Latina:

Chamada a coadjuvar a acumulação do capital com base na capacidade produtiva do trabalho nos países centrais, a América Latina teve que fazê-lo mediante uma acumulação fundada na superexploração do trabalhador. Nesta contradição radica-se a essência da dependência latino-americana.

A configuração histórico-social da dependência sobre a qual se assenta a região torna-se então decisiva para explicar a natureza específica das políticas sociais nos países latino-americanos.

Aliás, a busca da manutenção da ordem social e sua tentativa de agudização dos conflitos sociais, diante do novo fundamento de origem da riqueza, quer seja, o da base científico-tecnológica, requereu da ideologia dominante sustentada nos discursos políticos, meios midiáticos e atitudes empresariais, o aparecimento dos termos de “investimento no homem”, “capital humano” e “responsabilidade social”. O novo homem ganha a qualidade de ser mais hábil e mais produtivo no estatuto tecnológico e desse modo devemos considerar o aprofundamento da tecnologia e das máquinas como “desenvolvimento de recursos humanos” e conseqüentemente de “melhoria de qualidade de vida” (será esse o estágio necessário?).

O resultado, pois, desse novo rumo das coisas para a América Latina é desolador. De maneira contrária ao anunciado, o conjunto de reformas neoliberais adotados provocaram o aumento absoluto da pobreza e da depreciação das condições de vida, acrescidos da informalização do trabalho, da expansão do subemprego e dos elevados índices de violência. O tratamento no âmbito das políticas sociais, sem embargo, mostrou-se caduco durante as formulações políticas do ajuste neoliberal: é preciso repensá-lo em outros termos urgentemente – nisto resulta a justificativa deste trabalho.

No plano metodológico este trabalho se encontra dividido em três grandes capítulos. Buscaremos inicialmente tratar da problemática sobre o capitalismo contemporâneo e a determinação da política social. Contaremos com o apoio de DREIFUSS (2004), MARINI (2000) e PAIVA (2003). Em seguida, destacaremos a discussão sobre as influências das instituições internacionais sobre a América Latina com o foco para a elucidação da lógica dos

planos de estabilização e o âmbito da política social. Foi-nos importante as obras de SABAI (2003) e COELHO (2002). Por fim, analisaremos a trama do neoliberalismo no que diz respeito ao traço de liquidação dos Estados nacionais. Para tanto, contaremos com a ajuda de ANDERSON (1995), LAURELL (2002), SOARES (2001) e CEPAL (2005).

1.2 Objetivo geral

Admitindo a perspectiva do método materialista dialético, o objetivo geral deste trabalho consiste em demonstrar que o quadro dramático do retrocesso social latino-americano encontrado na última década resultou do intenso processo de modernização capitalista que aprofundou a relação de dependência na região, sendo assim, produto das novas condições de valorização do capital em escala mundial e que assume a forma de superexploração da força de trabalho, seguido de perdas de garantias sociais e de políticas sociais insatisfatórias à reprodução da vida em condições estáveis.

1.3 Objetivos específicos

A partir do campo delimitado no objetivo geral, este trabalho pretende especificamente:

(a) Caracterizar, em termos teóricos, a determinação da relação entre a política social e o modo de produção capitalista; e especialmente suas peculiaridades na América Latina após o processo de modernização da economia mundial do último quartel do século passado.

(b) Demonstrar, no aspecto das políticas sociais, as proposições elaboradas pelos organismos internacionais – principalmente FMI e Banco Mundial –; e avaliar, por conseguinte, o papel destas instituições internacionais no que se refere ao condicionamento dos ajustes estruturais por elas “impostas”.

(c) Descrever, através da análise crítica, os campos privilegiados do neoliberalismo nos países latino-americanos no que tange principalmente ao aprofundamento da dilapidação dos Estados na região no aspecto da atuação da política social, tendo em vista também, o levantamento da evolução do gasto social verificado nas últimas décadas.

1.4 Metodologia

“... Se os homens apreendessem imediatamente as conexões, para que serviria a ciência?”. (Marx a Engels, carta de 27-6-1867)

“Toda ciência seria supérflua se a forma fenomênica e a essência coincidissem diretamente”. (Marx, *O Capital*)

“... As formas fenomênicas se reproduzem imediatamente por si mesmas, como formas correntes do pensamento, mas o seu fundamento oculto tem de ser descoberto somente pela ciência”. (Marx, *O Capital*)

Referente ao fenômeno proposto intitulado: *A política social na América Latina diante do processo de modernização capitalista* cabe aqui nesta seção o exercício³ de realizarmos a explicitação do método científico adotado no estudo.

Com este intuito precisamos inicialmente esclarecer algumas ponderações pertinentes à própria idéia do que seja a questão metodológica no plano do conhecimento. Neste sentido, a defesa do método aqui supõe que o mesmo seja capaz de nos orientar à elaboração do conhecimento e da pesquisa científica.

Nossa leitura sobre os caminhos em que se constituem as ciências sociais no mundo contemporâneo encontram-se dotados de tamanha perplexidade, cabendo a denominação de que estamos vivendo sob o *símbolo da desinformação*. O preço que pagamos por nos desprovermos de uma visão sociológica do desenvolvimento do capital em seu processo de evolução sucumbe, ao que acreditamos, em uma escravidão ideológica exótica que o capitalismo inventa, para deixar seus analistas pisando em nuvens, quando pensam estar com os pés no chão (FONSECA, 2005).

Por esse motivo é comum encontramos nos meios jornalístico e acadêmico a legião de confesores que julgam exprimir o novo tempo: chegamos ao fim da história, o Estado-nação esfumaçou-se no ar. Vivemos agora sob o espírito da pós-modernidade. É a vitória inexorável

³ No *establishment* científico das sociedades capitalistas existe o domínio absoluto do idealismo e da lógica formal devido: (1) a dificuldade de esclarecimento do que se seja o próprio método dialético materialista e (2) a baixa frequência de textos que abordam os problemas do método, tanto na literatura econômica brasileira como na internacional.

do mercado; jaz-se a utopia. Nada mais se opõe ao modo de produção capitalista como força que o supere – tornou-se heresia ditar tal infâmia. Constituímo-nos de novos espaços e tempos, para quem as exigências dotaram os homens de fecundos empreendedores; eis o mundo “globalizado” irreversível – o mundo dinâmico dos negócios.

Então, se é assim, podemos afirmar sem hesitação que o homem encontrou o seu Éden aqui na Terra? A dialética materialista está morta e os trabalhadores em geral não mais se encontram transformados na mais miserável das mercadorias? É o triunfo do Equilíbrio Geral e do Pleno Emprego dos fatores?

Não, e muito pelo contrário, por mais que muitos procurem nos apresentar a história em seu fim, os fatos teimam em demonstrar as constantes transformações ocorridas na vida dos indivíduos. Transformações essas que se situam tanto no plano das forças produtivas do trabalho social como no plano das relações sociais de produção.

As forças produtivas não cessam de destruir as antigas pela criação de novas formas de a humanidade produzir sua existência material. E as relações sociais de produção encontram-se na plena luta política em prol da garantia do direito a igualdade e a liberdade. Ainda não cumprimos o legado deixado pela Revolução Francesa.

O modo de produção capitalista engendrou as condições materiais para que os novos homens sejam criados. É o movimento em constante mutação e, ainda, a história compreendida como um processo contraditório e em constante transformação por sua base produtiva material. O capital é uma contradição em processo, e como contradição, ele se move incorporando e regurgitando homens em sua própria reprodução numa das mais agudas questões sociais dos últimos séculos, principalmente no tempo atual em que a aplicação tecnológica da ciência é o fundamento da produção material da riqueza (AUED, 2005).

Nesses termos, como devemos proceder então na finalidade de compreender o que seja a realidade social? E como o método dialético materialista nos oferece o estatuto de a partir dele construirmos o conhecimento sobre o que seja a realidade estudada?

Nada mais fecundo neste terreno para nós seria do que interpretarmos o que se trata a teoria marxista do conhecimento. A dificuldade inicial encontra-se na não real explicitação do próprio Marx do que seja tal método. Ele, como se sabe, limitou-se apenas a esboçá-lo – veja-se em *Grundrisse* – como também a aplicá-lo. Mas o modo como o fez, como dele se utiliza que a análise a que procede do capitalismo, e sua teoria econômica daí resultante, constituem exemplo máximo; fornece os elementos mais que suficientes para traçarmos, pelo menos em suas linhas gerais e fundamentais, aquilo em que essencialmente consistem seus procedimentos metodológicos (PRADO JR., 1973).

A principal indicação de Marx sobre o que seria o método dialético materialista – que vem a ser a teoria marxista do conhecimento – é percebida ainda que de maneira sumária no manuscrito de 1857.⁴ Em suas palavras:

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas essas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de revolução social. (MARX, 1982, p. 25)

Em Marx, percebemos que a materialidade é tida em termos das condições materiais em que a sociedade se reproduz; nas “relações materiais de vida” parametradas na sociedade capitalista entre dois extremos: o da propriedade privada de trabalhadores e a de não-trabalhadores.

⁴ Marx inicia a sistematização do material até então escrito e a redação definitiva em agosto de 1857. Em 26 de janeiro de 1859, ele envia o manuscrito a Franz Dunker - seu editor em Berlim – que o publica no mesmo ano sob o título: Contribuição para a crítica da Economia Política.

Essa formulação – a qual Marx desenvolveu notavelmente em sua obra máxima *O Capital* – lhe foi possível graças a sua condição de leitor prolixo. Ele, já na época profundo conhecedor da filosofia hegeliana, e por extensão, da filosofia alemã, buscou sistematizar o pensamento dos principais filósofos e cientistas que o precederam identificando neles o que chamou de o “núcleo racional”. Na sua concepção, a certa altura desenvolvida sumariamente, estavam nos autores ingleses – da economia política – e nos autores franceses – do socialismo – os germes para o entendimento da “anatomia da sociedade burguesa”. No entanto:

É claro que Marx logrou enxergar e discernir nos escritos, entre outros, dos economistas seus inspiradores, a linha segundo a qual se desenvolveria o esforço do Conhecimento levado por eles a cabo, graças à preparação filosófica que para isto lhe proporcionou a dialética hegeliana. (PRADO, 1973, p. 3)⁵

A teoria do conhecimento por este motivo ganhou em originalidade, ao conferir no plano do conhecimento, do que seja a realidade social, uma natureza extremamente “construtiva”. O conhecimento adquire o estatuto de ser uma construção realizada pelo pensamento e suas operações, e não simplesmente uma reprodução da realidade para o pensamento. O pensamento só se faz conhecimento quando consistir numa “representação” mental do concreto – entendido como uma parcela da realidade exterior ao pensamento conhecedor, e por ele considerada – “elaborada a partir da percepção e intuição”.

Marx ao conceber o conhecimento como “um produto do cérebro pensante” - e não como o resultado de uma elaboração propriamente, mas como a “apreensão” de algo exterior ao intelecto e preexistente a ele e suas operações que apreendido e incorporado ao pensamento se faz conhecimento -, abriu na filosofia uma nova perspectiva que atua como a grande crítica ao sistema geral das concepções metafísicas no que tange a relação entre a aparência e a essência do(s) fenômeno(s).

⁵ A inspiração hegeliana em Marx ainda é motivo de muitas discussões importantes no seio do marxismo; basta vermos, por exemplo a vasta obra publicada pelo filósofo francês Louis Althusser no intuito de desconiliar tal inspiração. Para este trabalho, porém, aceitaremos que as raízes do materialismo dialético como método científico estavam sim lapidadas na obra de Hegel: como Marx não desenvolveu sistematicamente o seu método, a assimilação da dialética hegeliana torna-se indispensável à compreensão geral do mesmo.

É preciso, no entanto observar que ambas concepções dotam o conhecimento como dado pela essência e que nossa experiência cotidiana só nos possibilita captar a aparência efêmera das coisas e não a sua natureza – essência. Mas essa essência postulada pelos metafísicos – inclusive os modernos – encontra-se diretamente nas coisas; como se o real fosse constituído de coisas, ou seja, de objetos físicos, psíquicos, culturais. E, portanto, o conhecimento não seria elaborado propriamente pelo pensamento, mas se acharia de certa forma presente na realidade. Por isso, faz-se necessário senão apreender este seu conteúdo – que é a essência – constituindo nela o que estritamente se interpreta como conhecimento, já que a natureza das coisas é tida pelos metafísicos como o que elas – as coisas – possuem de permanente.

O conhecer, em suma, em nada mais consistiria, nos termos da Metafísica [...] que numa transferência ou transposição da essência da Realidade ao pensamento, da esfera objetiva para a esfera subjetiva do indivíduo pensador e conhecedor. (PRADO, 1973, p. 5)

Ora, para Marx, o real não é nem um dado sensível e tão pouco um dado intelectual, mas, sobretudo um processo; um movimento temporal de constituição dos seres e de suas significações. A natureza das coisas perde assim o caráter de permanência – de imutabilidade - passando a se caracterizar sempre em constantes mutações – dialéticas. Dessa maneira, o conhecimento deve ser entendido como uma elaboração; uma construção mental propriamente que culmina na produção das idéias correspondentes as condições sociais e históricas nas quais estas idéias são produzidas. Se separarmos no caminho da construção teórica as idéias ou representações da realidade compreendida das relações sociais vigentes, determinadas pelas condições materiais de reprodução social, estaremos necessariamente ocultando a realidade social - eis a ideologia.

Um dos traços fundamentais da ideologia consiste, justamente, em tornar as idéias como independentes da realidade histórica e social, de modo a fazer com que tais idéias expliquem aquela realidade, quando na verdade é essa realidade que torna compreensíveis as idéias elaboradas. (CHAUÍ, 1980, p. 11)

Diante disso, que método científico então seria mais adequado no plano da elaboração do conhecimento ao tentar englobar a realidade social como um todo estruturado e não ocultar ou separar o plano das idéias do plano das relações sociais de reprodução da vida determinadas?

No já referido manuscrito de 1857, Marx nos dá a pista de qual seria para ele o ponto de partida da investigação científica e, portanto do método científico mais correto. Em suas próprias palavras:

Os economistas do século XVII, por exemplo, começam sempre pelo todo vivo: a população, a nação, o Estado etc; mas terminam sempre por descobrir, por meio da análise, certo número de relações gerais abstratas que são determinantes, tais como a divisão do trabalho, o dinheiro, o valor, etc. Esses elementos isolados, uma vez mais ou menos fixados e abstraídos, dão origem aos sistemas econômicos, que se elevam do simples, tal como trabalho, divisão do trabalho, necessidade, valor de troca, até o Estado, a troca entre as nações e o mercado mundial. O último método é manifestadamente o método cientificamente exato. (MARX, 1982, p.14)

A descoberta, pois, destas “relações gerais abstratas” de que nos fala Marx constitui ou deveria constituir, sem dúvida, o ponto de partida de qualquer investigação científica. Nesse processo de relacionamento – ou de determinação de relações – o importante é justamente reduzi-las a um sistema de relações. O que de outra maneira significa dizer que estas “relações gerais abstratas” consistem naquilo em que, mediante o processo de relacionamento – determinação de relações –, correspondem à visualização das situações e dos aspectos da realidade considerada.

As “relações” são entendidas assim no sentido do modo como as situações e os aspectos da realidade exterior (social) ao pensamento conhecedor – constituinte do objeto do conhecimento – se dispõem e compõem, em si e entre si, no espaço e no tempo. Elas, portanto, devem englobar os fenômenos relacionados numa totalidade e nova unidade; sistematizando, porém, um conjunto efetivamente, pela relação que vem a ser a disposição sincrônica e diacrônica destes fenômenos. Ou seja, pela posição espacial e sucessão temporal respectiva de

cada um com respeito aos demais e da totalidade ao que relacionados vão lhes constituir⁶. O pensamento, por sua vez, deve apreender e reproduzir mentalmente essa disposição respectiva, na simultaneidade e na sucessão, dos aspectos do universo, ou das relações presentes na realidade social e nela incluída.

Em síntese: os objetos do conhecimento, que são aspectos e situações da realidade que se trata de conhecer, ainda que se discriminando e individualizando, o fazem - e em função dele -, como elementos do sistema de relações em que se totalizam e unificam. Estas relações, que se estruturam e integram em sistemas de conjunto, foram denominadas por Marx como sendo “a síntese de numerosas determinações”, a “unidade do diverso”: “Para o pensamento [o concreto] é um produto de síntese e um resultado”. O “concreto” designa tais sistemas relacionais; já o “concreto pensado” vai designar o conceito, o fato mental que representa o mesmo concreto (fato real).

Em suma, o conhecimento é elaborado, ou “produzido”, na expressão de Marx, com o fato de representar mentalmente relações presentes na Realidade e que são aí apreendidas pelo pensamento por via da percepção e intuição; é através do processo ou operações que chamamos de “relacionamento”. Operações que irão sucessiva e progressivamente integrando as diferentes circunstâncias observadas nas feições da realidade em conjuntos – o concreto – mais ou menos amplos e compreensivos da realidade. Mais precisamente, que farão o pensamento considerar tais circunstâncias numa perspectiva de conjunto – o que corresponde a unidade do diverso. E por esse modo, tais conjuntos se traduzirão e representarão na esfera mental do indivíduo pensante, pelos conceitos – o concreto pensado – a que respectivamente eles corresponderão. (PRADO, 1973, p. 20)

A elaboração do conhecimento e, pois, o seu ponto de partida consiste, portanto, num processo de progressiva determinação de relações descoberta pela análise de relações. Não existe dessa maneira “análise” sem “síntese”: são operações que se complementam e se conjugam em um só todo, pois a unidade universal – que corresponde a realidade como um todo, tanto no espaço como no tempo – constitui a posição dialética a qual concebe um

⁶ A “relação” aqui não é tomada como se encontra recorrente na literatura do *mainstream* no sentido simples de ligação exterior entre objetos distintos.

universo em constante transformação num processo de conjunto que acaba por arrastar sua totalidade cada vez mais complexa.

Eis aqui o método dialético de Marx: o da perspectiva da unidade universal tanto no espaço como no tempo – sem deixar este último mais ou menos de lado -, quer dizer, da constante transformação desse conjunto que é antes processo em constante devir.

Para a dialética marxista, o conhecimento é totalizante e a atividade humana, em geral, é um processo de totalização, que nunca alcança uma etapa definitiva e acabada (KONDER, 1981). A totalidade não designa todos os fatos da Realidade, mas sim, a realidade como um todo estruturado e dialético no qual se prioriza a compreensão racional do fato ou conjunto de fatos. A totalização é um processo de produção e reprodução, de reavivamento e rejuvenescimento (KOSIK, 1976).

O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social deve seguir então o ponto de vista da totalidade concreta, pois implica que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo. O fenômeno por isso assume a qualidade de fato histórico, pois passa a ser examinado como momento de um determinado todo;

[...] desempenha, portanto, uma função dupla, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. (KOSIK, 1976, p. 40)

No modo de suas articulações e de suas constituições numa totalidade, os elementos por si só assumem características que não lhes competiam, se caso permanecessem fora do conjunto. Há, desse modo, totalidades mais abrangentes e totalidades menos abrangentes: as menos abrangentes, com certeza, configuram parte das outras. A maior ou menor abrangência de uma totalidade vai depender do nível de generalizações na construção do pensamento e dos objetivos concretos dos homens em cada situação determinada. Considerada nestes termos, para Marx não existe algum aspecto da realidade humana situado acima ou fora da história, e sim que eles – os aspectos - permanecem na história.

Mas como os fenômenos se manifestam no cotidiano e à realidade nada mais se constitui do que o mundo fenomênico é preciso, então, verificar quais são os aspectos da realidade fundamentais, para assim se construir mentalmente no plano do conhecimento a determinação das relações inseridas numa totalidade concreta.

Uma vez percorrido este caminho faz-se necessário então elaborar as leis e categorias imprescindíveis à construção de uma totalidade concreta de caráter objetivo resultante do desenvolvimento histórico do conhecimento e da prática social. Por esse motivo é que as categorias são históricas⁷ e mudam de conteúdo, ou seja, porque resultam do devir da humanidade.

As categorias nada mais são na economia capitalista do que formas de intelecto que possuem uma verdade objetiva, enquanto representam relações sociais reais, em que tais relações não pertencem senão a uma época histórica determinada (SILVA, 1976). Já os conceitos, no entanto dizem respeito às propriedades essenciais que vão caracterizar o conjunto de fenômenos estudados e por isso é diferenciado das categorias que se refere senão aquilo que é essencial a todos os fenômenos - ela assinala o que é comum para todos os fenômenos (TRIVIÑOS, 2001).

Assim o ponto de vista da totalidade torna-se o princípio epistemológico fundamental para se conhecer as distintas formas de objetividade que assumem a história dos homens. Dentro da sociedade capitalista qualquer intenção de uma investigação científica não deve partir do indivíduo e de sua consciência, mas sim do ponto de vista da totalidade. O materialismo histórico⁸ constitui o conhecimento de si mesmo na sociedade capitalista; ele é

⁷ Aqui nos diferenciamos da antiga corrente filosófica materialista russa cuja principal expressão remete a figura de Alexandre Cheptulin que fundamenta a dialética sobre a base de toda a natureza existente. Para nós - podemos dizer, adeptos do marxismo herege -, ao contrário, a dialética é vista como base de interpretação dos e somente dos fenômenos sociais, quer seja, da Realidade social constituída de contradições que são expressas pelas categorias que também são históricas. Qualquer tentativa de junção do materialismo histórico com o materialismo dialético deve proceder no caminho de aceitação posto em termos por Lukács: “[...] tais autores recusam o materialismo dialético. Eles não aceitam que: a) exista uma realidade independente de nossa consciência; b) que essa consciência tenha um caráter objetivamente dialético, que nossa consciência – livremente, não mecanicamente – reproduz; e, finalmente, c) que o homem seja ontologicamente um ser social e não que ingresse em relações sociais (independentemente da essência do seu ser homem) somente em segundo plano” (LUKÁCS a COUTINHO, carta de 8 de novembro de 1963. In: LESSA & PINASSI (orgs.), 2002).

⁸ O materialismo histórico de Marx reconhece que, nas condições de insuficiente desenvolvimento das forças produtivas humanas e de divisão da sociedade em classes, a economia tem imposto, em última análise, opções

pois uma teoria da sociedade burguesa e da estrutura econômica. Lukács já advertia em *Ontologia do ser social (1979)* com relação a Marx, que não se podem aplicar mecanicamente as categorias do materialismo histórico a épocas não capitalistas.

Por esse motivo a prioridade deve ser a ordem lógica, ou seja, aquela que estrutura o todo. Conforme nos adverte Marx:

[...] o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado, [...] as categorias simples são a expressão de relações nas quais o concreto pouco desenvolvido pode ter se realizado sem haver estabelecido ainda a relação ou o relacionamento mais complexo, que se acha expresso mentalmente na categoria mais concreta, enquanto o concreto mais desenvolvido conserva a mesma categoria como uma relação subordinada. [...] Até as categorias mais abstratas apesar de sua validade para todas as épocas, são contudo, na determinação dessa abstração, igualmente produto de condições históricas, e não possuem plena validade senão para essas condições e dentro dos limites destas. (MARX, 1982, p.14)

Marx, por exemplo, em *O Capital*, parte da categoria mercadoria - que por sua vez é anterior a constituição da sociedade capitalista, como também o são a divisão do trabalho e a propriedade privada - para desenhar estruturalmente essa sociedade, i.e., significa que para entender a sociedade capitalista é preciso começar pela mercadoria pois é nesta que ela alcançou maior grau de desenvolvimento, e em igual a divisão do trabalho e a propriedade privada. À procedência explicativa seguinte deve-se então incluir a diferenciação no que Marx chamou de o método de investigação de o método de exposição. No método de investigação a partida está no concreto real: a população, as classes, a distribuição de renda, etc; no método de exposição deve-se partir das totalidades concretas teóricas e depois fazer a viagem de volta construindo no plano do conhecimento o concreto pensado.

estreitas aos homens que fazem a história. Isso não significa que a economia seja o sujeito da história, que a economia vai dominar eternamente os movimentos do sujeito humano. Ao contrário: a dialética aponta na direção de uma libertação mais efetiva do ser humano ao cerceamento de condições econômicas ainda desumanas (KONDER, 1981).

Se o método do materialismo histórico constitui o verdadeiro plano metodológico para a interpretação do sistema capitalista por considerar a totalidade concreta a unidade angular da estrutura econômica, então do que se trata efetivamente a estrutura econômica?

É recorrente na ciência econômica no postulado da teoria dos fatores a interpretação de que o campo privilegiado da economia determina os demais planos da vida social, quer seja, o estado, o direito, a arte, a política, a moral. Eles omitem ou desviam-se, porém, sobre o problema de como nasce e se constitui o complexo social – leia-se formação sócio-econômica: para estes ele já é um fato dado.

A teoria materialista – ou monismo materialista -, ao contrário, concebe o complexo social constituído pela estrutura econômica. Esta forma a unidade e a conexão de todas as esferas da vida social (KOSIK, 1976). Portanto a economia não é fator privilegiado do desenvolvimento social:

Quem parte da economia como de algo dado e não derivável ulteriormente como causa mais profunda e originária, realidade única e autêntica que não admite investigação ulterior, transforma a economia em resultado, em uma coisa, em um fator histórico autônomo e assim opera a fetichização da economia. A teoria do materialismo dialético [grifo nosso] é uma filosofia radical porque não se detém nos produtos humanos como numa verdade de última instância, mas penetra até as raízes da realidade social, isto é, até o homem como sujeito objetivo, ao homem como ser que cria a realidade social. Somente sobre a base desta determinação materialista do homem como sujeito objetivo – ou seja, como ser que, dos materiais da natureza e em harmonia com as leis da natureza como pressuposto imprescindível, cria uma nova realidade social humana – podemos explicar a economia como a estrutura fundamental da objetivação humana, como a ossatura das relações humanas, como a caracterização elementar da objetivação humana, como o fundamento econômico que determina a superestrutura. O primado da economia não decorre de um superior grau de realidade de alguns produtos humanos, mas do significado central da práxis e do trabalho na criação da realidade humana. (KOSIK, 1976, p. 109)

A discrepância é latente quando observamos a realidade social a partir do fator econômico ao invés do da estrutura econômica. A estrutura econômica determina uma

formação sócio-econômica, não pela relevância do fator econômico, mas porque a economia incide sobre a base da formação social.

A vida e, por extensão, sua concepção, ao encontrar-se de uma maneira dividida e atomizada na sociedade capitalista implica no afastar as possibilidades do próprio homem de conhecer a realidade social como um todo orgânico e de compreendê-la dentro de uma estrutura de relações determinadas. Os problemas por isso são interpretados de maneira atomizada também, revelando-se autônomos dentro do sistema e o juízo valorativo fica excluído da ciência; a técnica se converte na causa final.

Se os juízos valorativos são excluídos da ciência e ciência não deve perder o caráter de cientificidade, esta, no campo do agir humano, pode racionalmente justificar apenas a eficácia dos meios mas de modo algum pode justificar a legitimidade do fim. Não só a atividade da razão se restringe à simples esfera da técnica do comportamento, mas ao mesmo tempo o campo dos meios, da manipulação, da técnica, caindo na esfera da “razão”, se separa de maneira radical das avaliações e dos fins, isto é do mundo humano subjetivo, que se abandona à não-razão, ao irracionalismo. Nesta concepção, a própria razão equivale à técnica: a técnica é a mais perfeita expressão da razão e a razão é a técnica do comportamento e da ação. (KOSIK, 1926, p. 94)

O homem passa a ser percebido na sociedade capitalista como um ser abstrato, matematicamente descritível que faz parte do sistema: é o elemento funcional dele e por isso dispõe-se de características fundamentais imprescindíveis ao funcionamento do sistema; eis o *homo oeconomicus*.

Se este – sistema capitalista – “cria” os homens com o instinto de ganho e o instinto para a poupança, homens de comportamento racional dirigido para o efeito máximo (utilitarismo, ganância, etc.) disto não se deduz de modo algum que os homens consistam em tais abstrações; significa, isto sim, que para o funcionamento do sistema *são suficientes* estas qualidades fundamentais. *Portanto, não é a teoria que determina a redução do homem à abstração; é a realidade mesma. A economia é um sistema e uma regularidade de relações nas quais o homem se transforma continuamente em “homem econômico” [...] O homem existe sempre dentro do sistema, e como sua parte integrante é reduzido a alguns aspectos ou aparências da sua existência. Ao mesmo tempo, o*

homem está sempre acima do sistema e – como homem – não pode ser reduzido a sistema. A existência do homem concreto se estende no espaço entre a irredutibilidade ao sistema ou a possibilidade de superar o sistema, e sua inserção de fato ou funcionamento prático em um sistema (de circunstâncias e relações históricas). (KOSIK, 1976, p. 84)

Para a dialética materialista é mister considerar o homem ontologicamente um ser social. A estrutura econômica parametrada na totalidade concreta rejeita a hipótese de que a economia representa apenas a produção de bens materiais e, sim, que ela representa ao mesmo tempo a produção das relações sociais nas quais esta produção se realiza: o mundo objetivo dos homens e dos seus produtos sociais.

Sem embargo, essa atividade objetiva do homem como ser social é o que vai determinar a consciência dos homens. No entanto, isto não resulta que o ser social assim compreendido se demonstre efetivamente na consciência. Somente pela práxis histórica da humanidade e das formas da sua objetivação podemos decifrar o processo de produção e reprodução da realidade social; o que nos qualifica de sujeitos ativos na história. É, portanto, “o modo de produção da vida material [que] condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX, 1982).

Estas seriam em linhas gerais as características fundamentais do método dialético materialista e por seguinte da teoria marxista do Conhecimento. Ele, por definição e conteúdo é contestador, e como nos afirmou o argentino Carlos Astrada, trata-se de uma “semente de dragões”.

A escolha da adoção deste método tem como princípio uma preocupação de responsabilidade intelectual. O intuito maior reside na tentativa de se interpretar a realidade social como um todo estruturado através de uma perspectiva histórica que parte de fenômenos abstratos para se chegar àquilo que é o concreto pensado.

É evidente que a dificuldade neste campo existe e, qualquer discussão sobre o homem como medida de todas as coisas qualificado no ponto de vista da totalidade concreta torna-se

muitas vezes inverossímeis diante da teoria do conhecimento contemporânea contemplada pelas ciências humanas: a sociologia adotou o minimalismo desaparecendo com as grandes narrativas e priorizando o cotidiano; a economia continua sendo o campo da retórica e do mistério indecifrável e não divino ao hipotecar a escolha eleitoral e ocultar sob a base de seus fundamentos científicos os verdadeiros interesses de quem a conhece com profundidade; a filosofia desmontou a historicidade da razão ao postular o relativismo da Verdade, o que provém do avanço da física quântica que, ao colocar a incompatibilidade da apreensão do macrocosmo com o microcosmo, especializou o olhar científico, e a antropologia declinou-se à filologia – história das idéias – depois de haver cumprido para muitos sua função de crítica efervescente ao projeto civilizador ocidental (Levi-Strauss em recente entrevista a Folha de São Paulo preconiza: “chegamos ao momento em que nenhuma das experiências humanas que será possível conhecer estará isenta da contaminação ocidental – e, portanto, essas experiências não podem mais nos instruir sobre o que íamos buscar”).

Apesar de tudo, pelo menos para este trabalho, vale o legado marxiano de que o caráter quase inapelavelmente determinante das formas capitalistas nos pareceu sempre superior às vontades dos indivíduos e que mesmo assim, grande parte dos problemas que enfrentamos hoje constituem essencialmente ainda criações do próprio homem: dessa maneira passíveis de mudança.

Desse modo pontuamos como hipótese central que as políticas sociais devem ser entendidas como um aspecto constituinte do modo geral de produção capitalista baseado na relação dialética da totalidade social. O que implica em dizer que ela é vista na qualidade de estratégia política do Estado para enfrentar os problemas sociais advindos das relações sociais e do modo de produção capitalista.

Portanto, para se pensar as políticas sociais faz-se necessário então incorrer ao estudo dos processos políticos mais gerais, que sem dúvida partem da análise do sistema econômico, e que se modificam também pelas representações que o Estado assume historicamente, assim como pelo quadro situacional em que se definem as ações dos atores sociais envolvidos no nível da sociedade civil. Sem embargo, as políticas sociais são provenientes não só das transformações pelas quais o capitalismo foi se engendrando, como também se encontra em

estreita relação com os conteúdos desenhados pela dinâmica das lutas políticas em prol da ampliação dos direitos sociais.

Em sua perspectiva teórico-metodológica inspirada na dialética materialista, o nível de totalização que se torna necessário para este trabalho, bem como sua investigação teórica e empírica na qual o estudo se embasa, corresponde prioritariamente: 1. ao que se entende propriamente por política social e sua relação com a economia – diga-se estrutura econômica - ; 2. a relação estabelecida entre centro-periferia – diga-se economia mundial – expressada na visão da dependência, em termos dos impactos provenientes no processo de modernização da economia mundial; 3. os parâmetros histórico-políticos e empíricos constitutivos da política social na América Latina nas últimas décadas e início do século XXI.

Trata-se, enfim, de dirigir-se ao exame das principais determinações econômicas e políticas que são transmitidas às políticas sociais em geral: tanto no lado da relação que o Estado estabelece com a sociedade, vis-à-vis o marco das exigências do processo de acumulação no sistema capitalista, como também no lado da contra-hegemonia permeada pelos movimentos políticos de luta da classe trabalhadora à conquista e garantia efetiva de direitos sociais para a população.

Que este trabalho contribua ao desfocamento do cinismo que permeia a visão corrente - da universidade operacional⁹ – e ademais, compadecemos de Brecht: “eu sustento que a única finalidade da ciência está em aliviar a miséria da existência humana”.

⁹ Conceito elaborado pelo francês Michel Freitag em *Le naufrage de l'université* (1996) para expressar o uso competitivo da informação adotado pela academia.

CAPÍTULO 2: O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E A DETERMINAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.

2.1 O processo de modernização capitalista e o aprofundamento da relação da dependência.

De maneira generalizada, tornou-se recorrente na academia e nos meios de comunicação a adoção do termo globalização, ou até mesmo mundialização¹⁰, como fenômeno cujo resultado mais evidente trata-se do movimento intensificado, desde a década de 1970 até os tempos atuais, da profunda mobilidade espacial com que alcançou o capital, acarretando, por sua vez, algumas transformações importantes no modo como se comporta o sistema capitalista (ARRIGHI: 1996; HARVEY: 1989).

O termo “globalização” alude a universalização e a inserção das atividades econômicas, sociais, políticas e culturais dos países no cenário internacional. Para muitos, o conceito de globalização apresenta-se como uma expressão de uma mudança econômica, fundamentalmente culminada, pela dinâmica das inovações tecnológicas e pelo surgimento de espaços de integração entre países, revelando-se, por isso, um fenômeno inevitável e irrefreável.

Ao longo da década de 1980 e, precisamente, na década de 1990, o termo passou a caracterizar o processo de integração dos países à economia mundial corroborado da criação de uma “norma” que identificava, nas estratégias de desenvolvimento voltadas a esse rápido processo de integração, o caminho seguro à estabilidade¹¹.

A validação destes prognósticos repercutiu nos quatro cantos do mundo exigindo do pensamento social reflexões acerca das circunstâncias a que o capitalismo contemporâneo nos coloca; entre o choque das forças contrárias a esse movimento, na articulação entre o global e

¹⁰ “Globalização” é o termo que predomina na literatura anglo-saxã; a francesa adota “mundialização”.

¹¹ Refere-se aos polêmicos autores em destaque como Francis Fukuyama, Kenich Omae e Robert Reich que travestiram o termo globalização em ideologia apregoando o processo de integração como o caminho harmônico que conduziria a prosperidade, desde que este estivesse calcado na supremacia do mercado e na difusão do crescente “tecnomundo” virtual.

as peculiaridades nacionais, regionais e locais. Por esse motivo, a abordagem sobre o tema da globalização revela um quadro enorme de análises e questionamentos a seu respeito.

Esse grande mosaico interpretativo é originário, sem dúvida, da própria natureza sistêmica da crise internacional dos anos 1970, que assolou o sistema capitalista, impondo-lhe novos patamares decisórios.

A literatura que se desdobra sobre essa problemática é extremamente vasta, de maneira que, por limitações óbvias, não se discorrerá aqui sobre todos os aspectos que permeiam a discussão¹². Procede-se nesta seção, inicialmente, à caracterização do processo de modernização capitalista, para, em seguida, recorrer à tese explicativa marxista, sob inspiração evidente, do conceito da *dependência* elaborada por Marini.

2.1.1 *A caracterização do processo de modernização capitalista.*

Depois da Era de ouro do capitalismo traduzido nos mais de vinte anos consecutivos de crescimento alto e sustentado pelo regime de produção fordista, as economias capitalistas centrais entraram em colapso atingindo pífios resultados em termos de crescimento e combate ao desemprego.

O aprofundamento dessa crise encontra-se em que o fundamento da produção material da riqueza no Ocidente passou a ser extraído sobre a base da aplicação tecnológica da ciência, principalmente após o período do avanço da microeletrônica iniciada pelos países desenvolvidos, gerando um novo processo de modernização capitalista.

A revolução industrial começou a ser superada pela revolução científico-técnica estabelecida no princípio da automação fazendo valer mais uma vez a concepção marxista de que as forças produtivas não cessam de destruir as antigas pela criação de novas formas de a humanidade produzir sua existência material, já que o capital é contradição em processo.

¹² A discussão sobre toda essa problemática se encontra estabelecida em três grandes visões que aglutinam diversos autores apesar de suas diferenças internas e entre si. Destacam-se as teorias do sistema-mundo; a teoria marxista da dependência e a teoria dos neodesenvolvimentistas.

Sabe-se que o pacto entre capital e trabalho foi sendo rompido ao longo da década de 1970 concomitantemente com a crise do padrão monetário internacional fazendo surgir movimentos de reafirmação da hegemonia americana apoiados no ajuste de balanço de pagamentos do próprio EUA e nas tentativas para manter a diplomacia do dólar forte que, por sua vez, levaram os demais países da OCDE a formular políticas de reestruturação industrial, provocando mudanças significativas na divisão internacional do trabalho.

Ao longo da década de 1980 e, principalmente, na década de 1990, predominou no cenário internacional o fortalecimento das grandes empresas. A condição fundamental da realização da valorização de capital passou a se estabelecer através de relações assimétricas destas grandes corporações – vistas como empresas-líderes - com empresas de menores tamanhos.

Surgiu uma nova condição em que através das aquisições de ativos chave, da manutenção de marcas, do monopólio da cadeia de fornecedores e distribuidores, boa parte das empresas menores se configuraram ao redor destas empresas-líderes em uma relação de “subcontratação”. Ou seja, couberam a estas empresas pequenas todo o esforço de realização da produção e, às empresas-líderes, ficaram a prestação de serviços de assistência técnica às suas subcontratadas, o que gerou àquelas, restrições no que tange ao desenvolvimento de técnicas próprias, como tão pouco inovações, que originam ativos chaves importantes.

DREIFUSS (2004) aprofunda esta questão ao colocar as transformações científico-tecnológicas em curso como um novo patamar do conhecimento e ressalta a importância estratégica da tecnologia da informação no mundo de hoje.

Para o autor, na verdade, o eixo central de todo esse movimento reside na constituição de um grande conjunto de tecnologias inovadoras de telecomunicações e informática, computação e microeletrônica, automação e micro-robótica denominado *complexo capacitador telecomputrônico*.

O aprofundamento deste complexo dinâmico implicaria na criação de elementos constituintes de um novo modo de produção e de novas organizações sociais da produção sinergeticamente transnacionalizados em realização global definido como *tecnobergs*, que

nada mais seriam do que, sistemas integrados de pesquisa científica e de aplicações tecnológicas globais originárias de fusões científicas, tecnológicas e produtivas.

Neste sentido, tornou-se relevantemente estratégico ao sistema produtivo processos como os da *gnoseonomia* - economia da gestão do conhecimento – e da *tecnonomia* – economia da gestão da tecnologia.

As grandes empresas transnacionais, portanto, aceleraram os processos de fusões e incorporações de empresas locais: “as corporações estratégicas buscam ou a fusão ou a absorção de corporações que possam viabilizar suas opções de comando e indução científico-tecnológica (ou seja, lhes permitem dominar os vários segmentos de conhecimento que o compõem)”. (DREIFUSS, 2004, p. 16)

Através da formação das corporações estratégicas transnacionais (CET's) ocorrem mecanismos de reconcentração de capital, tecnologia, recursos humanos, capacidade instalada, infraestrutura, processos de comercialização, engenharia da produção, entre outros, que levam à formação de *megaconglomerados* atuantes de modo sistêmico.

Daí que, a centralização financeira e tecnológica acompanha uma estratégia de regionalização produtiva e comercial. A construção de macromercados como o NAFTA, o Mercado Comum Europeu e, em menor escala, o MERCOSUL, além de outras experiências similares, refletem conseqüentemente essas novas exigências de regionalização da produção e do comércio exterior, associadas à centralização e concentração crescente do capital, da acumulação financeira e do progresso técnico (CHESNAIS, 1996).

No âmbito do mundo do trabalho são evidentes suas conseqüências deletérias, pois que, a modernização capitalista promovida pela globalização do capital passou a liquidar postos de trabalho, flexibilizar e agudizar os contratos de trabalho e a lançar uma parcela cada vez maior de trabalhadores à economia da informalidade e em situações extremamente precárias de relações de trabalho.

Ao exigir maior liberdade de atuação do capital globalizado, os direitos trabalhistas também vão se tornando empecilhos; o desemprego em massa e as práticas econômicas

“ilícitas” como contrabando, pirataria, narcotráfico, prostituição, e etc., vão se inserindo no cotidiano das cidades de maneira assustadora, revelando um quadro de profunda instabilidade social.

Essa ofensiva do capital é discutida em ANTUNES (1999), levando-se também em consideração o aspecto ideológico e a subjetividade. Em suas palavras:

Opondo-se ao contra-poder que emerge das lutas sociais, o capitalismo iniciou um processo de reorganização das suas formas de dominação societal, não só procurando reorganizar em termos capitalistas o processo produtivo, mas procurando gestar um processo de recuperação da hegemonia nas mais diversas esferas da sociabilidade. Fez isso, por exemplo, no plano ideológico, por meio do culto de um subjetivismo e de um ideário fragmentador que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva e social (ANTUNES, 1999, p.48).

O autor, em especial, considera o processo de modernização capitalista como um meio de proceder-se aos instrumentos necessários para dotar o capital na busca dos patamares de expansão alcançados anteriormente. Para tanto, verificou-se realmente a maior concentração de capitais graças às fusões entre empresas monopolistas e oligopolistas.

Em suma, são países como EUA, Europa Ocidental e Japão os protagonistas das lideranças mundiais neste processo de modernização capitalista em face aos países subdesenvolvidos. Vale destacar que seus impactos e conseqüências, assim como as soluções para o seu combate, além das determinações mais gerais dadas por essa nova etapa de desenvolvimento do capitalismo, se diferenciam entre os países do globo pelo modo de inserção internacional de suas economias e pelos particulares desenvolvimentos históricos que determinam suas respostas políticas específicas.

A década de 1970 assistiu também no plano político-econômico a derrocada, sob forte pressão norte-americana, do sistema que fora criado no imediato pós-guerra: o acordo de Bretton Woods. Ao longo destes trinta anos precedentes, uma nova institucionalidade financeira internacional veio surgir.

Durante o período em que vigorou o acordo de Bretton Woods, na expansão capitalista verificada neste momento, já estavam dadas as condições que implicariam na crise do modelo.

A expansão das multinacionais norte-americanas, em destaque, começou a gerar um fluxo de recursos que, por sua vez, se deslocavam dos espaços de regulação nacional, envolvendo “soberanias” ou relações de poder, em um plano das relações internacionais que são assimétricas. Com efeito, a partir da metade da década de 1970, a posição relativa da economia dos Estados Unidos no quadro mundial, havia sofrido uma mudança qualitativa e quantitativa: não apenas outras nações industrializadas tornaram-se fortes competidoras, como também o próprio Estados Unidos havia se tornado mais dependente dos mesmos mercados mundiais nos quais competiam.

Através do acúmulo das políticas imperialistas estadunidenses traduzidas na Guerra fria, na guerra do Vietnã e no esforço armamentista da corrida espacial somada à condição insustentável de manutenção do padrão keynesiano-militar aplicado sem piedade durante os anos duradouros do capitalismo do pós-guerra, a situação de endividamento estatal – e é bom evidenciar que não só o norte-americano, mas o de grande parte dos países centrais – tanto pelo lado da dívida externa como do da dívida interna se apresentou como um agravante perigoso ao sistema capitalista.

Os EUA, ainda pressionado pela recuperação japonesa e alemã, viu-se impactado no que tange a sua conta comercial. O saldo negativo do balanço de pagamentos mostrava no início da década uma participação cada vez mais importante do déficit comercial repercutindo em pressões sobejantes sobre o dólar.

Em 1971, sob o governo Nixon, ocorreu a suspensão da conversibilidade do dólar a uma taxa fixa com o ouro. Dois anos seguintes, o sistema de paridades fixas de Bretton Woods foi substituído por um sistema de flutuações sujas.

Daí em diante, ficou em jogo, não apenas o questionamento do perfil de liderança econômica hegemônica dos EUA como também se viam dificultosas as tentativas de se estabelecer uma base institucional e gerencial que incorporasse plenamente a nova etapa das relações de produção capitalistas fundadas no trabalho científico e na redução da jornada de

trabalho e no tempo livre. Assim, a “saída” para crise que se abatia ferozmente repercutiu no movimento incessante de extração de excedentes oriundos de várias partes do mundo.

Para tanto,

após a ruptura do Smithsonian Agreement, em 1973, e até meados do governo Carter, os EUA praticaram uma política cambial de benign neglect que permitiu uma desvalorização lenta e quase contínua do dólar, que levou progressivamente o marco e o iene a um novo papel de moeda de referência internacional. Data desse período a especulação periódica contra o dólar e a expansão descontrolada do mercado de euromoedas. As contradições da política macroeconômica tornaram-se patentes no fim do governo Carter. Foi então, em fins de 1978 que ocorreu a primeira forte intervenção de Volker no mercado monetário, elevando-se a taxa de juros a 8%. O segundo movimento de Volker, já na era Reagan, é bastante conhecido pelo choque nas taxas de juros do final da década e pelas turbulências financeiras que provocou no mundo todo, agravadas pelo segundo grande período de ajuste recessivo do início da década de 1980. (TAVARES, 1993, p. 27)

A crise, no ano de 1979, de elevação drástica das taxas de juros significou, em especial, a primazia da diplomacia do dólar forte. Na posição arbitrária do dólar como moeda internacional a política monetária norte-americana enquadrou o mundo à sua lógica e a principal beneficiária com a crise de Bretton Woods foi a aristocracia financeira que chegou ao topo do poder político neste processo para cobrar toda a dívida.

Essa resposta norte-americana à crise foi uma resposta de poder e, por isso, ela também se valeu de proposições ideológicas que levaram à falência o modelo keynesiano ao colocarem para funcionar a máquina de propaganda das instituições financeiras multilaterais. Tal movimento fica evidente na ascensão de Reagan nos EUA e de Thatcher na Inglaterra e, portanto, toda a reação conservadora passou a tomar conta do cenário internacional até os dias atuais.

Em outras palavras, o avanço conservador proporcionou uma abertura financeira que torna possível aos Estados Unidos manter um poder para sua moeda, que é extremamente artificial, e com isso cobrir o déficit em conta corrente sem incorrer ao ajuste do câmbio no plano mais imediato. A grande questão é que esse instrumento pode criar no sistema uma bolha especulativa, que decorre do fato de os Estados Unidos manter o dólar num valor

insustentável. Resta saber se os Estados Unidos podem manter sem problemas a sua hegemonia em razão de sua liberdade para poder fixar o dólar no valor que quiserem. Talvez, o recurso de imprimir moeda na medida necessária para pagar suas dívidas, poderia gerar uma contra-manobra muito forte contra o dólar, os quais, tenderiam numa desvalorização descontrolada e brutal. Além disso, fica cada vez mais evidente o fato de a valorização do dólar criar ainda problemas graves para o crescimento da economia dos Estados Unidos.

2.1.2 *A visão da economia política marxista da dependência*

A América Latina foi duramente atingida por estes grandes movimentos geopolítico e econômico mundiais, na medida em que, aprofunda sua própria relação de *dependência*. Verificou-se, sem embargo, que a região perdeu importância relativa enquanto produtora e consumidora e apresentou dificuldades enormes para retomar o crescimento econômico, muitas vezes instável e provisório.¹³

Ao discorrermos sobre essa problemática daremos destaque à visão de Rui Mauro Marini. Faremos, então, uma breve exposição de sua interpretação sobre os grandes problemas da vida latino-americana assumidos ao longo dos quarenta anos de desenvolvimento socioeconômico baseados em uma dialética da *dependência* para, em seguida, demonstrarmos aquilo que o autor depreende do processo de globalização capitalista e de seu impacto aos países da região. A intenção fundamental aqui é enfatizar a questão central do método dialético de interpretação da totalidade concreta da realidade no que tange ao fenômeno da globalização.

A adoção da interpretação da teoria marxista da dependência elaborado por Marini nos inclina, dessa maneira, ao alcance da determinação de uma estrutura econômica que, por extensão, oferece uma formação sócio-econômica, donde a relevância metodológica.

¹³ A crise econômica com intensidade e formas variadas afetou a todos os países da região – mesmo as que seguiram com políticas econômicas muito diferentes – demonstrando que as causas desta crise foram predominantemente externas. Aliás, deve-se levar em conta que a América Latina participou logo após a crise nos anos 80 com apenas 5,4% do valor agregado manufatureiro mundial, o que a caracteriza como natural receptora e não determinante das tendências da economia capitalista.

De uma maneira geral, na visão da teoria marxista da dependência, a globalização é entendida enquanto período de crise do modo de produção capitalista. Significa um processo de revolução das forças produtivas, principalmente, caracterizado pela revolução científico-técnica em escala planetária.

Essa nova base material subordina a técnica e a tecnologia à ciência, contribuindo na construção de processos produtivos mundialmente integrados que realizam, amplamente, a lei do valor e sua crise, impulsionada pela tendência decrescente da taxa de lucro e pelo esgotamento das forças contrárias a ela.

A globalização, de caráter revolucionário, não pode ser absorvida integralmente pela acumulação de capital fazendo surgir, dessa maneira, período de transição, em que ocorrem projetos distintos e contraditórios para dirigi-la. Eis o contexto em que se estamos inserido.

Ao analisar essas determinações no âmbito da especificidade com que a América Latina exerce relações com o resto do mundo, a teoria da dependência expressa maior abrangência interpretativa.

Fazendo um levantamento criterioso a respeito da interpretação do sentido das economias da região perante o sistema mundial, MARINI (2000) acredita que existe uma crise no capitalismo latino-americano entendida como crise de um capitalismo, desde sua origem em meados dos anos 50, que já havia sujeitado seu esforço industrial à empresa multinacional e à ampla penetração do capital estrangeiro.

A partir desse período, o parque industrial latino-americano foi ampliado e desdobrado em novos ramos produtivos devido à importação de equipamentos que, por sua vez, eram contabilizados em termos monetários permitindo a flexibilização dos rígidos limites existentes na balança de pagamentos em relação à disponibilidade de reservas.

O modelo conhecido por processo de substituição de importações utilizou-se de instrumentos de política econômica como reservas de mercado, subsídios e incentivos fiscais e financeiros à indústria nascente e foi impulsionado pelo setor produtivo estatal.

Com efeito, apresentava uma dupla determinação em que, de um lado, a velocidade da inovação tecnológica nos centros tornava rapidamente obsoletos equipamentos que não se encontravam ainda amortizados sendo, portanto, atrativo sua transferência aos países mais atrasados, já que poderiam ser reutilizados, e de outro lado, as políticas estabelecidas pelo Estado com o intuito de atrair capital estrangeiro aliado a proteção tarifária ou a implantação de cotas de importações garantiam às empresas estrangeiras mercados preferenciais.

No entanto, ainda que o modelo imprimisse a duras penas um ciclo exitoso de desenvolvimento na região, certos problemas teriam de ser enfrentados.

MARINI (2000) destaca dois fundamentais: um deles se referia a questão da grande heterogeneidade tecnológica percebida nos setores a que se voltava o investimento estrangeiro, resultante da brusca introdução de inovações em parques industriais notadamente pouco desenvolvidos tecnologicamente que, por sua vez, agudizavam as transferências internas de mais-valia através dos preços de produção e aceleravam o grau de concentração da economia e, o outro porque, passado o tempo de maturação dos investimentos, estas transferências encontravam dificuldades para reinvestir sem lucros internamente, dada pela saturação relativa ao mesmo e, por isso, cabiam-lhe então exportá-las às matrizes.

A penetração do capital estrangeiro, na verdade, não significou uma poupança externa que se integrava às economias latino-americanas, mas sim buscou lucros e excedentes que foram direcionados aos seus centros de acumulação situados fora da região. Isto estendido em longo prazo implicava na sangria de divisas dos países da região que se remediava através da superexploração do trabalho¹⁴.

O grande capital dos países centrais, de maior densidade tecnológica, submetida à concorrência, se apropriou dos segmentos mais lucrativos dos mercados mundiais e impôs relações de troca e poder desiguais à burguesia dos países dependentes. Essa, incapaz de suprimir a disparidade tecnológica que reduz seus mercados e deteriora os preços de seus

¹⁴ O conceito de superexploração equivale a um regime de regulação da força de trabalho em que a acumulação de capital implica sobre a maior exploração do trabalhador e não sobre o aumento da sua capacidade produtiva através do desenvolvimento tecnológico. Essa exploração do trabalhador aparece de três modos: a radical, que é a redução salarial e outras duas que são o aumento da jornada ou da intensidade de trabalho sem a elevação salarial correspondente ao maior desgaste da força de trabalho.

produtos obsoletos recorreu a superexploração do trabalho para compensar a queda da taxa de lucro daí resultante.

Para MARINI (2000, p. 274):

A configuração desequilibrada das economias latino-americanas, com marcada preponderância da indústria de bens suculos e a restrição de seus mercados, determinada primariamente pela superexploração do trabalho e expressada em uma concentração crescente do ingresso, as empurrava de fato para a crise, não lhes deixando outra alternativa senão o esforço por conseguir mercados preferenciais sem prejuízo de que se acusasse a tendência ao protecionismo comercial que, por sua vez, ganhava dimensões globais com a intensificação da competição internacional, na segunda metade dos anos sessenta. A circulação internacional de mercadorias e de capitais se via assim bloqueada, tomando como base um mercado mundial fragmentado.

O aprofundamento deste quadro de crise dos anos 70 resultou em uma onda de compras de fusões de ativos assim como de acordos tecnológicos trazidos ao cabo de um novo mecanismo: a terceirização.

Daí ocorrerem mudanças significativas nos níveis de emprego, de remuneração, nos modos de organização e de gestão do capital e da força de trabalho haja vista o alto grau de retorno dos investimentos produtivos nos países centrais proporcionados pela radical revolução tecnológica, particularmente nos ramos de microeletrônica e de informática, de telecomunicações, de biotecnologia e de novos materiais, assim como, na produção de energia e na indústria aeroespacial.

As empresas recorreram, então, em grande parte, à terceirização de seu pessoal adotando como medida principal a demissão de trabalhadores e sua posterior recontração através de pequenas empresas prestadoras de serviços, livrando-se de gastos com contribuições sociais.

Ao mesmo tempo, paralelamente, inseriu-se a chamada flexibilização referente ao procedimento que obriga o operário, em troca da estabilidade no emprego, a aceitar modificações que afetam desde o posto de trabalho e o salário até a jornada laboral em sua duração e intensidade.

Finalmente, acentuaram-se a diferenciação existente nos mercados de mão-de-obra interpondo uma distância crescente entre o trabalhador e o processo material de produção contribuindo para aumentar a hierarquização existente entre eles, de acordo com o grau de sua qualificação, tanto do ponto de vista do emprego, como da remuneração (MARINI, 2000).

A interpretação destes fatos encontra-se no peso cada vez mais crescente da incidência do conhecimento no processo de produção que, levado às últimas conseqüências, implica numa nova divisão internacional do trabalho operacionada ao nível da própria força de trabalho.

Para MARINI (2000), tratar-se-ia agora da participação do trabalhador num verdadeiro exército industrial globalizado em processo de constituição em função do grau de educação, cultura e qualificação produtiva de cada um.

A partir deste novo cenário internacional as relações entre os países do globo também sofreram modificações significativas.

Os países desenvolvidos dotados de uma imensa superioridade em termos de pesquisa e desenvolvimento capacitadores de inovação técnica, com verdadeiros monopólios tecnológicos que agudizam a condição dependente dos demais países, passam a controlar a transferência de atividades industriais sobre os mais atrasados, tanto por sua capacidade tecnológica, como de investimento.

De um lado, transferem às nações dependentes indústrias de menor intensidade em conhecimento e, de outro, dispersam entre essas mesmas, as etapas de produção de mercadorias, com o intuito de dificultar o surgimento de economias nacionalmente integradas.

Como resultado, trata-se de uma estratégia global que combina alta tecnologia e o trabalho superexplorado da periferia e semiperiferia para quebrar as burguesias estritamente nacionais dos países centrais e impulsionar para baixo o preço da força de trabalho.

As empresas globais tornam obsoletas as burguesias estritamente nacionais e as pequenas e médias empresas dos países centrais, que concentram a maior parte da força de trabalho dessas regiões. A superexploração generaliza-se nos países centrais como recurso

desses amplos segmentos do capital para enfrentar os processos de exclusão da economia mundial capitalista e é impulsionada pela destruição de empregos. Entretanto, com a diferença de que, ao regular ali o mercado de trabalho, beneficia-se as matrizes das empresas globais.

A incidência na divisão internacional do trabalho no nível da produção e o resultado de toda essa modernização capitalista para os países latino-americanos está no regresso, sob métodos de gestão plenamente capitalistas diferentemente do que acontecia antes, à forma simples de divisão internacional do trabalho constituída no século XIX, à base da troca de bens primários por bem manufaturados.

Na América Latina, KATS (2001) confirma esta tese ao descrever o perfil produtivo da região. Para o autor, existem dois tipos básicos de especialização produtiva e de comércio. O primeiro é aquele característico dos países localizados ao sul – Argentina, Brasil e Chile – e de poucos países andinos – Colômbia e Peru. Já o segundo é representado pelo México e por um conjunto de países pequenos da América Central.

No que tange ao primeiro tipo, percebeu-se uma nova ênfase em atividades de transformação de recursos naturais produtores de *commodities* industriais tais como: aço, celulose e madeira, óleos vegetais, papel, entre outros. São indústrias com baixa utilização de mão-de-obra e altamente capitalizadas, pois utilizam de modo intensivo os recursos naturais e constituem ainda indústrias já maduras. Ou seja, existem poucos espaços de avanço de esforços tecnológicos que visam a criação de novos produtos.

O segundo tipo, expressado pela economia mexicana principalmente, sob o aprofundamento do acordo do NAFTA, verificou-se bastante intensificada a participação de indústrias de aparelhos eletrônicos, computadores e automóveis. Entretanto, constituem-se de modelos de insumos intermediários importados. São indústrias com usos intensivos da mão-de-obra e também altamente capitalizadas, mas configuradas por precárias condições empregatícias e salários extremamente baixos.

Esse perfil produtivo claramente regresso e que constitui a base material latino-americana atenua-se ainda mais com a ameaça de desindustrialização que se abate sobre a região; com os atrasos que apresentam o sistema educacional e, com a insuficiência das

políticas científicas e tecnológicas somadas à falta de políticas centradas no desenvolvimento econômico.

No seu conjunto esses fatores “colocam a América latina na ante-sala de uma situação caracterizada pela exclusão de amplos contingentes populacionais em relação às atividades produtivas pela degradação do trabalho e pela deterioração dos padrões salariais e de consumo” (MARINI, 2000, p. 293).

Em suma: os países latino-americanos esgotaram as possibilidades de manutenção do modelo de substituição de importações que encerram seu ciclo histórico com a intensificação da globalização capitalista e a aplicação da política neoliberal.

Após a resposta norte-americana - que vinha perdendo seu poder hegemônico – dada pela elevação drástica das taxas de juros em 1979, a América Latina ingressa numa fase de crise da dívida externa ao verem dificultosos os patamares do padrão de financiamento externo a que foram submetidas durante quase quarenta anos.

A crise, para tanto, transformou a região em exportadora líquida de capitais ao reforçar o princípio de que estas deveriam fazer de tudo para atraírem capitais e, na verdade, seguiu a exigência da aristocracia financeira que resolveu cobrar toda a dívida atrasada.

2.2 A determinação das políticas sociais no capitalismo contemporâneo.

O debate atual em torno da problemática da política social ganhou devida importância acadêmica e política revelando, pois, um aspecto não-dilatatório e ao mesmo tempo intrigante, já que se trata justamente do momento em que se preconiza o pouco que o Estado pode fazer ao cumprimento de sua “função social”.

O certo é que, grande parte dos autores marxistas, como também, amplos setores políticos da esquerda – notadamente a social-democrática européia - reafirmaram novas preocupações com o tema da política social. De maneira geral, o interesse esteve, primordialmente, voltado à defesa dos ataques da nova ortodoxia que emergia com força no

cenário mundial, tendo como marco, a ascensão de Margareth Thatcher, na Inglaterra, em 1979 e, Ronald Reagan, em 1981, nos Estados Unidos.

Nessa seção, pretende-se caracterizar, em termos teóricos, as categorias e as dinâmicas fundamentais da política social no capitalismo contemporâneo e, em especial, suas peculiaridades na América Latina.

2.2.1 Demarcação do conceito e desenvolvimento histórico

Enquanto a pobreza e a desigualdade constituem manifestações presentes em todos os modos de produção antecedentes, o fenômeno da política social, por assim dizer, surge somente no modo de produção capitalista, especificamente, no seio da formação sócio-econômica burguesa e, desde sempre, com algumas variações importantes, assumi ao longo da história uma ideologia predominantemente liberal conservadora.

Sob o ponto de vista formal, a expressão “política social” é originária entre os pensadores alemães de meados do século XIX, os quais instituíram, em 1873, uma associação especial para o seu estudo¹⁵.

O conceito de política social difere do de política pública, pois engloba as iniciativas do setor privado voltadas para duas esferas - as internas, que focalizam o público interno da empresa, isto é seus empregados e dependentes, e as externas que correspondem ao desenvolvimento das atividades sociais empresariais que beneficiam a comunidade.

No estudo, incorre-se, exclusivamente, ao plano das políticas sociais públicas, e todas as políticas públicas são sociais, o que se possibilita usar diferentes combinações - política social e política pública - como sinônimos.

¹⁵ Toda a história do conceito e ainda uma limitada resenha de seus matizes contemporâneos podem ser encontrados em Werner Cahnman e Carl M. Schmitt, “The Concept of Social Policy”, *Journal of Social Policy*, 8, nº1, janeiro, 1979. Na Alemanha, vale destacar, a legislação bismarckiana de fomento a “política social” apenas dava seus primeiros passos, vindo somente a se consolidar em fins do século XIX.

Partindo de uma avaliação concreta das políticas sociais e adotando uma perspectiva histórica e dialética, se estabeleceu como hipótese central, que as políticas sociais devem ser entendidas como um aspecto constituinte do modo de produção capitalista, centrada na participação do Estado, no processo de acumulação do capital, por um lado, e na contrapressão permeada pelos movimentos políticos, de luta da classe trabalhadora à conquista e garantia efetiva de direitos sociais, por outro lado.

No plano histórico, o avanço da produção e da organização capitalista dotou a principal via de regulação social como sendo a proletarização, que faz do salário o elemento central de sobrevivência. Daí decorre a concentração da população em centros urbanos e todos os demais elementos que constituem o mundo moderno. Com efeito, este avanço também fomentou - e isso se estende até os dias de hoje - as lutas pela garantia da satisfação das necessidades sociais vitais, tais como: educação, saúde, habitação e alimentação. Por essa razão, a “questão social” se transformou em fato político e, remeteu ao plano estatal, a viabilidade de medidas e instituições que objetivam o bem-estar e os serviços sociais.

No século XIX e, no início do XX, ganharam destaque as grandes lutas na tentativa de organizar uma sociedade em marcos distintos aos preconizados pelo capitalismo. Até 1910 na Europa existiu uma social-democracia que exprimia um regime político-social com potencial revolucionário. Na América Latina, mais ou menos a partir de 1910, no México, também se inauguraram as revoluções sociais de ruptura da ordem social¹⁶.

No entanto, depois de 1910, a social-democracia rumou cada vez mais para um projeto reformista que preconizava um conjunto de medidas que, por sua vez, conduziriam, no futuro, ao socialismo. Tudo isso fica claro, sobretudo, após a 2ª Guerra Mundial quando a teoria keynesiana começa a predominar na Inglaterra e nos EUA.

Mas é necessário lembrar que, ainda na década de 30, os social-democratas não dispunham, realmente, de nenhuma política econômica própria. Para PRZEWORSKI (1988, p.52): “a única teoria econômica da Esquerda era aquela que criticava o capitalismo, afirmava

¹⁶ O México foi um dos primeiros a incorporar constitucionalmente a questão dos direitos sociais.

a superioridade do socialismo e conduzia a um programa de nacionalização dos meios de produção”.

Logo que os social-democratas descobriram as idéias de Keynes – na Teoria Geral – acharam algo de que necessitavam com urgência, “uma teoria econômica para a gestão de economias capitalistas”. Assim, deve-se considerar que a chamada revolução keynesiana “forneceu aos social-democratas um objetivo e, com isso, a justificativa para seu papel no governo simultaneamente transformando o significado ideológico de políticas distributivas que favoreciam a classe trabalhadora” (PRZEWORSKI, 1988, p.52).

O autor, em destaque, ressalta ainda que:

Os social-democratas suecos descobriram que o desemprego podia ser reduzido e a economia inteira revigorada se o Estado instaurasse políticas anticíclicas, permitindo déficits para financiar obras públicas produtivas durante as depressões e saldando as dívidas nos períodos de expansão. A sociedade não estava à mercê dos caprichos do mercado capitalista, a economia podia ser controlada e o bem-estar dos cidadãos continuamente intensificado pelo papel ativo do Estado – essa era a nova descoberta dos social-democratas. (PRZEWORSKI, 1989, p.53).

A partir dessas considerações, pode-se afirmar que o modelo keynesiano aparecia, enquanto projeto econômico adotado historicamente pelos governos social-democratas.

Uma vez assimilada as idéias keynesianas, os social-democratas viram-se levados a desenvolverem uma ideologia abrangente do “Estado de bem-estar”, instaurando, por assim dizer, um projeto que “na verdade implicava um compromisso fundamental com aqueles que ainda eram denunciados como exploradores, mas era economicamente viável, socialmente benéfico e, talvez mais importante, politicamente praticável sob as condições democráticas” (PRZEWORSKI, 1989, p.55).

Através do relatório Beveridge, de 1942, o “*Welfare State*” ganha espaço definitivo, principalmente, depois que passa a ser assumido pelo Partido Trabalhista Britânico, fundado no início do século XX, o qual, se empenha na construção de um Estado com amplos serviços sociais baseados em dois princípios keynesianos: a busca do pleno emprego e o

desenvolvimento acelerado pelo investimento do Estado em consonância com o investimento privado e com a poupança popular.

Esse regime, em tese, foi percebido, em maior ou menor proporção, nos países capitalistas, como a Grã-Bretanha, nos países da Escandinávia; em alguns momentos, na França e, também, na Alemanha Federal.

Vale adiantar aqui, que ele se “esgota” praticamente em fins dos nos 70, com a desaceleração do crescimento que repercutiu na crise sistêmica do capital. Na verdade, é preciso entender que, o regime de bem-estar social conseguiu assegurar, apenas, certa qualidade e continuada no crescimento, mas não o próprio crescimento. Diante do aprofundamento do processo de modernização capitalista apoiado no paradigma microeletrônico, as economias do globo são atingidas duramente. Enquanto nos EUA, o fordismo literalmente desaba, na Europa, a Social-Democracia ainda resiste, mas sob as duras condições de um desemprego crescente e de um “razoável” bem-estar que, com certeza, será redefinido neste século.

2.2.2 Determinação da política social no capitalismo e luta de classes

Toma-se aqui como referência principal o capítulo I, da tese de doutorado, da professora Beatriz Paiva.

De fato, do pós-guerra até meados dos anos setenta, os países industrializados estabeleceram um ciclo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico apoiados em taxas asseguradas e contínuas de crescimento de suas economias.

O Estado capitalista dos anos dourados, em sua versão keynesiano-militar, conseguia expandir seus gastos governamentais com a possibilidade de realização de excedente por meio do financiamento público de parte do capital variável, para favorecer o incremento da acumulação privada e, com isso, ampliavam a arrecadação fiscal sem repercutir em déficits públicos crescentes, já que estes atuavam enquanto estabilizadores automáticos de suas economias.

Essa engenharia clássica do aproveitamento lucrativo do excedente de capital produzido, todavia, gerava certos problemas, ao longo de seu desenrolar. Com certeza, o mais agudo destes problemas se referia, conforme BARAN e SWEEZY (1966) *apud* PAIVA, na condição da incapacidade crônica do sistema absorver todo o excedente que efetivamente produzia e, isso, diz respeito, às decisões que deveriam ser tomadas acerca do seu aproveitamento, pois, na verdade, tratava-se de impedir que ele ficasse sem utilização produtiva, no intuito de abreviar as crises cíclicas do sistema capitalista.

Como se sabia, a classe burguesa, por mais que acumule privatamente os frutos da produção, não pode facilmente gastar o excedente com o consumo pessoal. É fundamental que ele seja reinvestido lucrativamente. Mas, esse reinvestimento na produção também sofre restrições, na medida em que ele não pode ultrapassar um limite além do qual haja mais mercadorias disponíveis do que consumidores possíveis. Se recorresse, então, ao incremento do consumo dos trabalhadores produtivos isso conduziria a um aumento do poder de compra dos mesmos, ou seja, um aumento dos salários, o que equivaleria a uma distribuição mais igualitária da renda. Assim, é evidente que não interessaria ao capitalista, para incrementar o consumo, pagar maiores salários e diminuir o exército industrial de reserva. Seria incompatível com a lógica da acumulação capitalista que depende da manutenção do salário dentro dos parâmetros aceitáveis à reprodução do capital e da criação de um mercado potencial onde o excedente possa ser realizado.

Por isso, o aproveitamento do excedente, conforme nos indica BARAN e SWEZZY (1966) *apud* PAIVA, adquiria três formas: a) a campanha publicitária, onde se gastam fortunas para estimular o consumo, através da manipulação do imaginário dos consumidores; b) os gastos militares, através da produção, comercialização de armas, manutenção e incremento das estruturas de “combate” à violência urbana e de guerra, antes voltada ao comunismo e agora ao eixo do mal; c) e ainda um terceiro caminho, talvez mais importante, que é aquele que tem lugar quando o excedente é utilizado na “*administração civil*”:

[...] as compras não destinadas à defesa incluem aquisições de bens e serviços para as finalidades civis pelo governo federal, estaduais e municipais. As transferências financeiras incluem benefícios aos desempregados, pensões aos velhos, aos veteranos, etc. (Ibid, p.155).

Daí depreende-se o fato de que o mecanismo da absorção do excedente pela administração pública apresenta estreita ligação com a tônica da reprodução do capital: de um lado, o Estado assume limites cada vez mais largos com gastos militares e, do outro, ele opera com gastos civis que encontram um limite na estrutura de classes.

Ora, o Estado capitalista não realiza apenas os interesses dos capitalistas, individualmente tomados, mas sim os “interesses gerais do capital”, como uma instituição especial, independente dos capitais individuais. E é isso que o coloca numa situação contraditória, que o obriga a realizar compromissos entre as distintas frações da burguesia, entre as exigências do capital como um todo e as pressões dos trabalhadores e de outras forças sociais¹⁷.

O Estado capitalista simboliza

uma garantia de manutenção das condições gerais de reprodução do capital e da produção, isto é, da acumulação capitalista, por isso assume os investimentos não rentáveis para o capital, assume os investimentos que demandam recursos que superam a disponibilidade dos capitalistas, transforma os recursos públicos em meio de favorecer e estimular o capital, cria a infraestrutura necessária para os investimentos e a circulação do capital, estabelece facilidades jurídicas e, sobretudo, gere a moeda e o crédito em favor da acumulação de capital e investe em grandes empreendimentos, aplanando com tudo isso a concorrência intercapitalista (FALEIROS, 1991, p.60).

A idéia fundamental dessa intervenção estatal reside na contradição em relação à baixa tendencial da taxa de lucro; FALEIROS *apud* COGOY (p.60), completa: “o emprego improdutivo do capital pelo Estado não constitui senão um dos processos próprios para retardar a queda da taxa de lucro”.

Neste sentido, a formulação das políticas sociais, por apresentarem estreito vínculo com esfera da economia, confere destaque para mais uma determinação, qual seja: sua implantação e implementação resultam, também, da luta dos trabalhadores por direitos sociais, pela ampliação do acesso às políticas públicas de proteção social.

¹⁷ Por forças sociais entende-se quando existem uma modificação e uma confrontação de uma base e de um grupo social específicos para efetivar seus interesses em torno de uma questão.

O excedente econômico do capital ao sustentar o financiamento das políticas sociais em seu estágio mais ampliado, com certeza, atendeu a intensa e demorada luta política dos trabalhadores. Afirma-se, ainda, que sem a ação da classe operária, todas as transformações que levaram ao Estado de Bem-Estar, simplesmente, não seriam possíveis.

Todavia, não há como negar que, mesmo a social-democracia, reproduzia no essencial os mecanismos que reproduzem o capital em escala ampliada. Apesar da significativa melhora das condições de vida e trabalho para as massas européias, o reformismo não violou a máxima sistêmica que supõe a auto-reprodução como condição de sobrevivência.

Se se verificar que neste contexto predominava a sustentabilidade de altas taxas de crescimento da economia capitalista, como também, num pano de fundo, a constatação de uma luta branda contra a existência da URSS, fica evidente a conformação de políticas de compromisso, no interior do Estado.

No que, então, pode-se categorizar, com apoio em OURIQUES (2001, p.29), que

a existência de formas de regulação distintas e eventuais correlações de forças favoráveis aos trabalhadores, nunca deixou de lado dois elementos fundamentais do capitalismo: (a) a rentabilidade sempre foi o essencial na sociedade capitalista e as políticas sociais sempre dependeram da existência de um excedente econômico; (b) o Estado – para assegurar este processo de acumulação baseado na mais-valia – adquire desde sempre um marcado caráter de classe.

Dessa maneira, correlações de forças estão inseridas enquanto estratégias políticas, somente, nas condições sob a qual o capital se reproduz, o que significa dizer que, em períodos de reprodução ampliada do capital, as possibilidades de conquistas aumentam, mas não o suficiente para contemplar as massas e, principalmente, nunca na totalidade de sua produção de mais-valia.

Entretanto, a luta no interior do Estado deve responder, também, no campo econômico e, portanto, a relação do Estado com a sociedade civil, envolvendo a esfera dos interesses políticos e econômicos das classes, determina o “modelo” de política social que cada Estado efetivamente se propará adotar.

E aqui, vale ressaltar: esse tipo de ação do Estado está condicionado não só, pelo que Marx definiu como *mudanças materiais ocorridas nas condições econômicas de produção*, mas, também, pelo desenvolvimento das lutas de classe, pelo movimento social organizado, pelas disputas dos partidos no âmbito da implementação dos pertinentes interesses de classe e, complementarmente, pela adoção das regras, medidas e dinâmicas sócio-institucionais através das quais se estrutura o regime político - democrático ou não - de um país. Em suma, pelo que Marx chamou de *formas ideológicas* (jurídicas, políticas, etc.), nas quais os homens tomam consciência e encaminham-lhes soluções dos conflitos econômicos.

Não raro, esse complexo problema teórico, ainda assim, não se encontrar sistematizado; por essa razão, PAIVA (2003) propõe um resgate sucinto da discussão em Marx, com o que, “finaliza-se” a discussão:

É sabido que Marx, na célebre “Introdução de 1857” (1974, p.109-131) à *Contribuição à Crítica da Economia Política*, acentua o primado da produção sobre a circulação e a distribuição, na totalidade concreta de um modo de produção dado. Porém, como pensador dialético, Marx insiste não só na ação recíproca que existe entre essas três determinações fundamentais da esfera da economia, mas também no fato de que qualquer totalidade, implicando múltiplas determinações, constitui uma unidade contraditória, sendo precisamente dessa contradição que resultam os processos dinâmicos de estruturação e de desestruturação dessa totalidade.

Pode-se, então, agora avançar-se sobre o quadro de crise que passamos a enfrentar a partir dos anos setenta.

A crise econômica, que prescinde de análise para pensar os desafios das políticas sociais, é um processo histórico praticamente de três décadas que requer contextualização e apreensão de suas principais características.

Trata-se de uma lógica complexa e contraditória, mas que pode ser entendida, em linhas gerais, a partir da crise dos anos setenta, decorrente de mais uma das crises cíclicas do capitalismo, tendo como eixo a natureza do processo de modernização capitalista.

Esta reduziu, no que tange a luta no interior do Estado, suas possibilidades quando ocorreu a mudança de hegemonia entre as classes dominantes em favor da aristocracia financeira.

Utilizando-se a categoria de *mundialização financeira* para particularizar o atual estágio do capitalismo e, para precisar melhor a natureza da crise, CHESNAIS (1998, p.16-17) assim esclarece:

A mundialização financeira nasceu de um processo de interação, ao longo de uns quinze anos, entre o movimento de fortalecimento do capital privado - tanto industrial como bancário - e o crescente impasse das políticas governamentais. O contexto geral é o fim dos 'anos dourados'. Ou seja, embora ela tenha começado a se manifestar em fins da década de 60, a mundialização financeira não pode ser compreendida fora do que os regulacionistas chamam de crise do modo de regulação fordista' e que os marxistas descrevem como ressurgimento, num contexto determinado, de contradições clássicas do modo de produção capitalista mundial, que haviam sido abafadas entre 1950 e a recessão de 1974.

Verificou-se que houve um esgotamento do padrão urbano-industrial típico, aliado a uma grave crise de abastecimento da matriz energética assentada no petróleo, e também uma agudização da centralidade política e mobilizatória dos trabalhadores, no sentido de aprofundar os mecanismos de proteção pública e de universalização dos direitos sociais individuais e coletivos.

Os anos oitenta podem ser considerados como aqueles que implementaram as estratégias neoconservadoras de desregulamentação das relações de trabalho, das relações comerciais e da circulação dos investimentos monetários. Desencadearam-se medidas que vão, desde privatizações, alterações nos sistemas de bem-estar social, formações dos blocos econômicos transnacionais, passando pelas transformações nas modalidades de produção, com a introdução da microeletrônica e dos sistemas computacionais, generalizando as práticas de informatização e de automação, até processos de desregulamentação das estruturas financeiras e comerciais, entre outros.

Este projeto, segundo PAIVA (2003) reúne componentes que, de uma forma ou de outra, têm orientado as políticas de Estado, no atual contexto socioeconômico, a saber:

o acirramento da concorrência comercial global; a rapidez das mudanças tecnológicas em termos de paradigmas de produção; a transformação das condições de realização do trabalho; a emergência de um novo mercado de capitais. Vale dizer que a conjugação de tais elementos resultou numa explosão de novas formas de valorização do capital, em especial a circulação de fluxos globais especulativos de curto prazo, possíveis pelas conquistas dos novos sistemas de comunicação e informação, gerando uma liberalização sem precedentes para a valorização financeira.

Os impactos de tais medidas, como também, em outros momentos históricos, de agudas crises econômicas, proliferaram a pauperização das massas trabalhadoras que permanece crescente, mesmo sob uma dinâmica de certo desempenho econômico, verificado nas últimas décadas, i.e., simultaneamente a um ciclo expansivo da produção de riquezas, ainda que superficial e à custa da volátil especulação financeira.

Sem embargo, esse desempenho não se fez acompanhar de medidas redistributivas em termos de um acesso socialmente justo para os cidadãos, de provimento de seus direitos e necessidade sociais básicas¹⁸. Para tanto, deve-se lembrar que o atual estágio de produção e de acumulação de riquezas traz, em si mesmo, a principal razão do empobrecimento e aumento dos processos de exclusão social contra a qual devem ser empreendidos os esforços, em termos de políticas sociais, a começar pelo enfrentamento do crescimento vertiginoso do desemprego estrutural e de suas conseqüências mais desmoralizadoras.

Presenciam-se, cada vez mais nesse horror econômico, situações alarmantes de desocupação intensificadas pelo desaparecimento das formas tradicionais de trabalho, onde as colocações não apenas se reduzem ou se tornam mais escassas, mas deixam de existir de maneira irreversível pela substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto das máquinas e computadores, resultantes mais concretos das novas tecnologias de comunicação e informação, sem nenhum compromisso com a preservação física daqueles trabalhadores, cujos

¹⁸ Vale ressaltar aqui que, se adotarmos por completo a construção de Marx sobre essa problemática, teremos de assumir que, a definição das “necessidades”, por ele chamada, de “carências” humanas constitui tema central, por determinar a legitimação ou não de todas as atividades ou desejos humanos. A questão que Marx respondeu diferencialmente em distintos momentos de sua obra e, que ainda hoje se coloca, é a de avaliar se as novas necessidades difundidas pelo capitalismo representam formas de aprimoramento da cultura humana ou meramente uma promoção de “falsas necessidades”, fetichistas, insufladas pelos recursos da publicidade e do marketing. Para um amplo conhecimento do que se trata as “necessidades” em Marx, ver: HELLER, Agnes. Teoria de las necesidades en Marx. 2 ed., Barcelona: Ediciones Peninsula, 1986.

saberes, habilidades, direitos e necessidades se tornaram supérfluos ao se erigirem a um novo patamar histórico.

Desse modo, ganham relevância novas perspectivas a serem cumpridas pelas políticas estatais, levando em consideração a necessária amenização das conseqüências deletérias dessa crise civilizatória que sinaliza fortemente o caos social em que estamos vivendo e que basicamente se tratam: da implantação das medidas de focalização das políticas sociais e da flexibilização das relações de trabalho, como alternativas aos direitos sociais universalizados e às garantias trabalhistas, vistas como obsoletas e impeditivas do vigor econômico, obtido com a liberdade incondicional do mercado.

2.2.3 Dependência e política social na América Latina

Quando lançamos esses desafios à realidade latino-americana percebem-se ainda mais dificultosas as condições de atuação de seus Estados na resolução destas questões.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que proceder a esta análise incorre em algumas restrições, pois não existe um estudo comparativo sistematizado sobre os Estados latino-americanos, na perspectiva do Estado de bem-estar e, além disso, existem traços distintos entre os próprios países da região.

Basicamente, conforme diz LAURELL (2002), podem-se notar algumas diferenças importantes no que tange ao processo histórico de constituição dos Estados nacionais e na conformação das instituições estatais e ideologias nacionais. Existem características do desfecho do confronto entre o liberalismo anticlerical e o conservadorismo católico; e as características do populismo-corporativista diferem entre aquele que surge de cima e aquele que tem raízes numa revolução social.

No que tange aos processos políticos, observa-se uma fraca presença da democracia eleitoral-representativa na região – por força das disputas e da presença de ditaduras militares - devido às restrições, tanto dos obstáculos à constituição de uma real representação política das classes sociais (partidos ou/e organizações reivindicativas), como pela impossibilidade de as

forças políticas e seus projetos sociais se confrontarem nas disputas eleitorais. Essas restrições fizeram com que surgissem novas formas de luta popular com programas sociais muito avançados que obrigaram os governos a procurar sua legitimidade através desse tipo específico de programa.

Outro aspecto generalista da região seria o da diferenciação na estrutura de classes. Ainda que o desenvolvimento capitalista latino-americano tenha gerado um proletariado industrial importante e setores médios assalariados (principalmente no setor público), o próprio processo acumulou um acentuado empobrecimento urbano sob os moldes de relações de trabalho instáveis.

No campo, a conformação de classes varia de acordo com a história particular de cada país, especialmente, no que tange à sobrevivência das oligarquias rurais, à realização ou não de reforma agrária e às formas que o trabalho assalariado rural assume.

Esses processos mais gerais determinam as características das carências sociais que influenciam no conteúdo das políticas sociais. A precária situação do emprego e o baixo nível do salário ou de outras formas de renda traduzem-se em graves deficiências nas condições básicas de vida: alimentação, habitação, saneamento básico, educação e saúde. Desta forma, grandes parcelas da população não têm suas necessidades sociais básicas atendidas, nem contam com proteção contra as contingências sociais (LAURELL, 2002).

Sem embargo, nos anos 90 assistiu-se, na América Latina, a instalação de em Estado de Direito Democrático, no campo jurídico-político, configurado tipicamente numa versão da democracia liberal. De fato, a legislação ampara o conceito de direitos sociais e assegura a seguridade social pública como forma institucional de garantia da assistência médica; aposentadoria; auxílio à perda da renda por acidente; doença ou maternidade, e em alguns casos, programas de habitação, de subvenções familiares e de lazer.

No entanto, esse Estado de Direito Democrático existe apenas no nível jurídico-político, democrático liberal, em prol de uma Constituição, o que significa dizer que ele, por sua vez, não mobiliza amplamente a sociedade em função dos serviços sociais e ainda não garante ou sustenta um mínimo de democratização desta sociedade que o representa: a

garantia de um Estado de Direito Democrático é simplesmente ter sociedade democrática, eis a dificuldade desta realidade para a região.

A comprovação disso se encontra nas limitações óbvias da seguridade social pública antes mesmo das aplicações dos programas neoliberais. Em primeiro lugar, temos a deficiência de cobertura populacional – ficando grandes parcelas fora das relações trabalhistas e sem proteção, o que explica o mecanismo de complementaridade da segurança social com programas de orientação assistencialista, principalmente no setor da saúde; em segundo lugar temos sistemas de seguridade social que oferecem benefícios diferenciados com uma marcante estratificação entre os beneficiados e, por fim, na quase totalidade dos países inexistente proteção econômica em caso de desemprego, bem como políticas relevantes estatais de geração de emprego e de intervenção no mercado de trabalho (LAURELL, 2002).

Atribui-se, concretamente, que o ponto central, que responde a estas limitações e dificuldades que configuram o quadro de drama social latino-americano, decorre de sua configuração histórico-social da *dependência*, sobre a qual se assenta a região. Esta se torna decisiva para explicar a natureza específica das políticas sociais nos países latino-americanos.

Diferentemente das configurações diretamente contributivas, conforme os modelos clássicos das sociedades que experimentaram o pleno emprego ou que se encontram no centro do mercado mundial, a realidade na América Latina apresenta cerca de dois terços da sua força de trabalho submetida à informalidade, desemprego estrutural alto e salários baixíssimos.

Para o caso das economias centrais, a realização lucrativa do excedente se apóia na manutenção do salário dentro dos parâmetros aceitáveis à reprodução do capital e, concomitantemente, na criação de um mercado potencial onde esse excedente possa ser realizado, nos limites objetivos da ordem burguesa. Desse modo, tornam-se estratégicas as políticas sociais quanto à manutenção dos esquemas de coesão social, e, além do mais, estas também contribuem para a organização do mercado capitalista, ao favorecer a participação dos trabalhadores como consumidores.

Já para o caso das economias latino-americanas essa dinâmica é inteiramente distinta. Como mostra MARINI (2000, p.132), “nascida para atender as exigências da circulação

capitalista, cujo eixo de articulação está constituído pelos países industriais e centrado então sobre o mercado mundial, a produção latino-americana não depende, para sua realização, da capacidade interna de consumo”. Eis a determinação específica decisiva para o esclarecimento das contradições que aclaram o campo das políticas sociais na América Latina: a construção de políticas sociais nos Estados latino-americanos encontra-se obstaculizada pela perpetuação da dependência.

Com a crise econômica mundial dos anos 70 o quadro, ainda de um Estado de bem-estar “incompleto”, tomou proporções mais graves, a partir do momento em que a América Latina ingressou numa fase de crise da dívida externa, ao verem dificultosos os patamares do padrão de financiamento externo a que foram submetidas durante quase quatro décadas. Veja-se mais à frente, então, como ficou o campo de atuação da política social diante do aprofundamento do projeto neoliberal na região.

À versão contemporânea do capitalismo experimentado na periferia capitalista latino-americana observa-se claramente a desproporcionalidade, em termos de dinamismo, do mercado interno, em relação ao mercado externo. Isso somado ao fato de que, a América Latina está hoje praticamente obrigada a nivelar-se internacionalmente, em matéria de produtividade e de tecnologia, quaisquer que sejam os setores que asseguram sua vinculação ao mercado externo, suscitou como alternativa adotada pelas classes dominantes latino-americanas, para compensar todo o processo de modernização capitalista tardia, o uso da superexploração do trabalho, com a intensidade dos processos de extração de mais-valia possíveis, sobretudo, pelo rebaixamento salarial e pelo elevado índice de desemprego e subemprego.

Sem embargo, as sucessivas ondas modernizantes, impulsionadas pelo centro dinâmico e aplicadas, sem reservas, a partir do Estado latino-americano, não somente são incapazes de resolver os problemas da desigualdade e da injustiça, senão que são precisamente as causas pelas quais estas características se perpetuam sem solução definitiva a médio prazo (OURIQUES & PAIVA, 2006).

CAPÍTULO 3: A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE A AMÉRICA LATINA.

3.1 FMI e Banco Mundial: dos programas de ajustamento estrutural ao caráter de emprestadores de última instância.

O contexto que influía decisivamente na economia internacional do segundo pós-guerra revelou o fenômeno inédito de significações de Bretton Woods, cujos resultados, seguiram-se: o nascimento do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

Sob clara hegemonia norte-americana, estas instituições passaram a atuar em duas frentes amplas: de um lado, enquanto conjunto de organismos definidores da reordenação financeira internacional e, de outro, como codificadores de condutas para as políticas econômicas dos países com problemas de balança de pagamentos, operacionando diversas modalidades de empréstimos e mediações financeiras entre os próprios organismos criados, os governos nacionais e o sistema de bancos privados internacionais.

Após as malfadadas tentativas, em momento de importante debate, de implementação do ambicioso projeto elaborado por Keynes, o Plano Write, assume a agenda institucional dos organismos multilaterais, com uma implicação bastante suspeita para a totalidade das nações, mas, que ia, ao mesmo tempo, de encontro aos interesses mais diretos norte-americanos, qual seja: a da adoção de um sistema de paridade em que todas – ou quase todas – as moedas nacionais servissem de base do padrão monetário. Isto quer dizer: dar garantias sobejantes a supremacia do dólar, na condição de moeda internacional. Vejam-se aqui suas conseqüências para os demais países latino-americanos.

Grande diferença substancial que se depreende daí em diante passa a ocorrer no caráter hegemônico norte-americano obtido pela legitimidade em instituições internacionais que guardam, até os dias atuais, a insígnia de “cooperadores mundiais”, mesmo apesar de toda turbulência vivida no quadro de instabilidade de meados da década de 70 e que se estende ao momento presente.

3.1.1 FMI: a prescrição do programa de ajuste econômico (PAE).

Após o colapso de Bretton Woods a atuação do Fundo Monetário Internacional (FMI), na agenda das reformas do sistema monetário internacional, revelou-se fundamental para a formulação de um consenso político.

Na verdade, é somente a partir do segundo choque do petróleo de 1979-80 e através da crise da dívida externa deflagrada em 1982, que o FMI começa a ganhar destaque no cenário econômico. Inúmeros países em desenvolvimento como Argentina, Brasil e México se encontravam em situação crítica de endividamento e se tornaram incapazes de honrar os seus compromissos externos.

Uma vez caracterizada a situação como de crise da dívida, revelada pela unânime impossibilidade de cumprimento, ainda que parcial, do serviço da dívida, os Estados Unidos e os organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) realizaram a primeira revisão do programa de ajustamento para as dívidas dos países em desenvolvimento.

O Fundo, em especial, passou a adotar as *condicionalidades ampliadas*, que tinham como objetivos: a remoção dos obstáculos ao livre fluxo de comércio e investimentos, a eliminação de práticas protecionistas e discriminatórias ao capital estrangeiro, além da exigência de reformas dos sistemas financeiros internos e, à sustentação de programas de conversão de dívidas em investimentos.

A partir de 1970, a América Latina, então endividada em relação às instituições internacionais que emprestavam a taxa de juros fixas, passou a se endividar perante o sistema financeiro internacional. Nos anos 80 já se pode identificar a maior parte da dívida dos países subdesenvolvidos centrada na região e em Filipinas.

Inicialmente, no período de 1981 a 1985, houve tratamento convencional para a crise através da concessão de empréstimos-ponte (provisórias e de curto prazo), por instituições financeiras internacionais, para evitar a quebra dos bancos nacionais. Em seguida, teve-se a declaração da moratória dos países latino-americanos. Decorrente destes empréstimos, estes

países continuaram a contrair dívidas superiores à capacidade de pagamento e a taxa de juros flutuantes.

Diante do quadro de crise a impossibilidade de os países devedores honrarem seus compromissos ameaçava de falência os baixos credores, forçando as autoridades monetárias norte-americanas a adotarem posições mais rígidas às novas concessões de crédito. Mesmo assim, a quebra financeira de algumas nações foi inevitável: México, Argentina e Brasil foram os casos mais expressivos. Com as elevadas taxas de juros praticadas e com as correções monetárias aos credores nacionais, a dívida pública desses países inflacionou ainda mais o gasto público.

Em 1982, há a moratória mexicana - suspensão temporária dos pagamentos da dívida – e, com isso, a situação internacional modifica-se completamente: de uma situação de liquidez nos mercados financeiros passa-se à outra de extrema escassez de recursos. Enquanto nos anos 70 os países desenvolvidos ocupavam-se com a inflação e suas crises, os mesmos usavam parte de seu capital ocioso para financiar os países em desenvolvimento.

Nos anos 80, no tratamento dado ao problema da dívida externa, sob o aval do FMI, considerou-se apenas o interesse de recebimento de pelo menos parte do serviço da dívida (juros e amortizações), sem levar em conta a capacidade de pagamento dos devedores.

Os países com problemas de liquidez foram praticamente obrigados a entrar em uma política de geração de superávits para fazer frente aos serviços da dívida externa, tornando-se, ademais, países exportadores de capital. Para tanto, tiveram-se de ser adotadas políticas recessivas, tais como: contenção de gastos e de investimentos públicos e redução de importações.

No intuito de conseguirem dólares, surgia a necessidade de exportar mais, emitir moeda e títulos públicos remunerados com altas taxas de juros; o que, em contrapartida, provocava maior endividamento interno. Ainda nesse quadro instável, somava-se o aumento no nível de preços e, portanto, os resultados não seriam outros, além de estagnação e inflação.

A crise, por sua vez, agrava-se mais com a fuga de capitais e com o corte do crédito externo. É justamente nesse momento que, os EUA e os organismos internacionais, percebendo a impossibilidade de cumprimento, ainda que parcial, do serviço da dívida, realizam a primeira revisão do programa de ajustamento para as dívidas dos países do Terceiro Mundo.

A etapa inicial do programa se caracterizou pela reunião realizada em outubro de 1985, em Seul, na Coreia, onde foi apresentada uma proposta para o fortalecimento do sistema econômico-financeiro dos países devedores, denominada Plano Baker.

O Plano Baker, no entanto, não conseguiu alcançar toda a lista de países devedores e, por isso, somente alguns saíram beneficiados: Bolívia, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai, Venezuela e Uruguai; além de Marrocos, Nigéria, Costa do Marfim, Filipinas e Iugoslávia.

No que tange a proposta, esta continha três medidas articuladas: 1) adoção de políticas estruturais e macroeconômicas consistentes para promover o crescimento, ajustes nos Balanços de Pagamentos e, redução da inflação sem se renunciar políticas de austeridade de curto prazo (estabilização), mediante reforma tributária, encorajamento de IDE e liberdade comercial; 2) papel de destaque ao FMI e aos Bancos multilaterais de desenvolvimento (ao conceder empréstimos para ajustes setoriais e estruturais) e, 3) desembolso de US\$ 20 bilhões dos bancos comerciais, no período de três anos.

As críticas ao Plano, logo não tardaram a ocorrer, pois, era notável a falta de uma nova estratégia, já que se tratava, ainda, da mesma visão ortodoxa, em que a dívida era vista como reflexo de uma escassez temporária de liquidez. Ou seja, ao invés do plano oferecer uma redução no montante das dívidas, propunha-se a expansão da mesma. E mais um agravante implicava, com os bancos relutando em emprestar dinheiro, nas condições extremas e com o FMI agindo apenas, enquanto absorvedor de liquidez.

Diante do fracasso, no período de 1985 e 1989, o Fundo passa a agir no sentido de promover o reescalonamento dos pagamentos da dívida, provendo os países de recursos financeiros e facilitando, para estes, fluxos financeiros de governos. No final das contas, foram

introduzidas pelo FMI condicionalidades bem mais rigorosas: *as condicionalidades ampliadas*.

Em 1989, surge então, o Plano Brady, sob a elaboração do secretário do tesouro Nicholas Brady, que objetivava consolidar a dívida antiga, substituindo-a por uma nova, a prazo mais longo, com abatimento de até 20% e taxas de juros inferiores e fixas (dependendo da negociação de cada país devedor com os bancos credores) em troca de garantias limitadas de repagamento, custeadas pelo Banco Mundial e FMI. De outro lado, se exigia dos países credores a adoção de políticas que favorecessem o investimento privado e as reformas dos sistemas financeiros internos.

Neste sentido, tiveram-se como principais pontos: 1) política fiscal: corte nos gastos correntes e no investimento público; 2) política monetária: queda dos meios de pagamento, queda do crédito interno e aumento das taxas de juros reais; 3) política salarial: contenção dos reajustamentos que provocavam a queda do salário real e, 4) política cambial e do comércio exterior: desvalorização do câmbio, incentivos às exportações e restrições às importações.

Os ajustes nas políticas fiscal, monetária e salarial objetivavam reduzir o consumo e o investimento; a política monetária e salarial teria efeitos sobre a contenção da inflação; a política salarial geraria efeito de redução de custos e melhoria da relação câmbio/salários, e a política cambial atuaria na reversão do déficit comercial.

Segundo CANO (2000), estas medidas repercutiram em um aumento do PIB de 0,6% ao ano, durante o período entre 1980/85 para 1,9% entre 1985/89, enquanto a taxa de investimento bruta caía ao longo da década de 27,6% para 18,8% ao ano. Entre 1980 e 1985 as importações reduziram a média anual de 8,1%, porém as exportações tiveram fraco desempenho, 0,8% anual, devido principalmente a queda nos preços das *commodities*, que foram de 20%, em termos nominais, em razão da crise internacional. De 1985 até 1990, as importações voltaram a crescer 9,7% ao ano, estimuladas pela desvalorização do dólar, por alguns programas de liberalização comercial e de renegociação da dívida externa que se iniciam naquele período. Ainda que tenha sido observada uma diversificação na pauta de exportação dos principais países, com novas *commodities* industriais, autopeças, veículos e

produtos químicos, a participação dos países latino-americanos na exportação mundial continuou caindo dos 5,5% em 1980 para 3,9% em 1990.

Apesar do novo plano, os recursos continuavam a ser transferidos para os países credores. Entre 1980 e 1990, a transferência líquida de recursos somou US\$ 198,3 bilhões; o montante da dívida saltou de US\$ 225,5 bilhões, em 1980, para US\$ 443,0 bilhões em 1990.

Nesse contexto, para avaliar as reformas em curso nos vários países latino-americanos, realizou-se, em novembro de 1989, em Washington, um encontro informal patrocinado pelo *Institute for International Economics* (IIE), denominado, posteriormente, Consenso de Washington. John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do evento, foi quem alinhavou os pontos tidos como consensuais entre os participantes.

WILLIAMSON (2005) destacou os seguintes pontos: 1) Disciplina Fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2) Focalização dos gastos do governo em educação, saúde e infraestrutura; 3) Reforma Tributária, que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) Liberalização Financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5) Taxa de câmbio competitivo; 6) Liberalização Comercial, com redução das alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia; 7) Eliminação de restrições ao capital externo permitindo investimento externo estrangeiro; 8) Privatizações, com a venda de empresas estatais; 9) Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas e, 10) Propriedade Intelectual.

Inicialmente, estas eram as orientações das políticas a serem adotadas; mais adiante, elas se converteram em normas de condicionalidade dos organismos multilaterais nas relações com os governos dos países latino-americanos.

Na verdade, o Consenso mostrava a contradição das políticas adotadas nos EUA e nos demais países desenvolvidos. Deflagra a inadequação das políticas praticadas e defendidas pelos organismos multilaterais, ao se tratar todos os países, da mesma forma. O programa

neoliberal praticado limitava-se à estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal, não tendo em conta a miséria e as tensões sociais. Na próxima seção aprofunda-se essa questão.

Os resultados fiscais para a América Latina, mediante a aplicação dessas medidas repercutiram, em suma, no maior endividamento, na crise social e na maior dependência de recursos externos.

Resumidamente, o quadro da década de 1980 apoia-se em algumas caracterizações, tais como: crise cambial e crise internacional de liquidez. No que se verá na década de 1990, um ponto de mudança foi relevante: se refere a crise internacional, agora identificada como de excesso de liquidez, que, por sua vez, implicou em desvalorizações sucessivas do dólar frente ao iene e ao marco.

Por essa razão, os países da periferia viram-se obrigados a inverter suas políticas cambiais e passaram, então, a absorver recursos externos de curto prazo, i.e., tornaram-se importadores de poupança externa. É neste sentido, que se deu o processo generalizado de abertura comercial e de desregulamentação financeira e cambial em toda a América Latina.

Os credores só estavam dispostos a liberar dinheiro novo às nações à beira da falência, para impulsioná-las a liquidar os juros devidos sobre débitos antigos, de forma a evitar, temporariamente, a falta de pagamento. Somente estariam de acordo com a rolagem da dívida, se a nação devedora aceitasse as condicionalidades políticas que faziam parte dos acordos de empréstimo. O dinheiro só era garantido se o governo concordasse com as reformas de ajuste estrutural e, ao mesmo tempo, respeitasse os prazos prescritos para sua implementação.

A adoção das prescrições políticas do FMI, baseadas no PAE (Programa de Ajuste Econômico) não só era uma condição para a obtenção de novos empréstimos das instituições multilaterais, como também dava sinal verde para, os Clubes de Paris e de Londres, investidores estrangeiros, instituições bancárias comerciais e doadores bilaterais, continuarem emprestando.

Os programas alinhavados pelo FMI, no início da década de 1990, objetivavam reforçar a estrutura macroeconômica e fortalecer o ajuste fiscal, para eliminação do déficit

público. As propostas eram parecidas às da década de 80, no entanto, a contenção salarial vinha mais para diminuir pressões nos custos públicos e empresariais. A elevação dos juros internos não era tanto para conter o investimento privado, mas para atrair a entrada do capital internacional necessário ao financiamento do aumento das importações de bens e serviços (em especial, turismo) e ao pagamento do serviço da dívida externa, compulsório pelos acordos de renegociação. O corte do gasto público tinha como fim a acomodação dos juros internos e externos. Significava que a demanda pública seria contida para compatibilizar o propósito de diminuição do tamanho e da ação do Estado, com crescentes juros.

A política de combate à inflação estaria complementada com a liberalização do comércio exterior, com a diminuição acentuada de barreiras administrativas tarifárias e não-tarifárias, barateando duplamente as importações, através da política cambial de valorização, e, com isso, pressionavam-se para baixo, os preços dos produtos similares nacionais. Assim, a maioria dos novos ajustes não fazia uso da política de congelamento ou de controle de preços.

Além da estabilidade, o receituário neoliberal também garantia crescimento. Para tanto, era necessário adotar algumas medidas fundamentais, que seriam: (a) drástica redução de tarifas e barreiras a importações; (b) reformas financeiras; (c) reformas tributárias e, (d) reforma da administração pública mais intensificada.

No que tange a abertura econômica, verificou-se ainda simplificações dos sistemas tarifários, liberalização e unificação de mercados de câmbio com taxas fixas administradas ou em reduzidas bandas de variação. Em alguns países, entretanto, estas liberalizações sofreram suspensões ou retrocessos temporários em momentos de crise, como, por exemplo, no Chile e na Argentina, em 1981-83, na Venezuela, em 1994 e no Brasil, em 1995-96.

Já as reformas financeiras deram início, a partir de 1985, no Uruguai; em 1988, no Brasil, Costa Rica e Paraguai e, em 1989-90, nos demais países. Introduziram-se modificações no mercado financeiro internacional, reformularam-se as instituições internas (Bolsa de Valores, instituições financeiras, banco Central e etc.) objetivando agilizar as operações financeiras internacionais.

A respeito das reformas tributárias houve processos de simplificação fiscal, redução de impostos ao comércio exterior e redução de impostos diretos para empresas e pessoas com a intenção de atrair IDE.

Finalmente, em relação às reformas da Administração Pública, admitiu-se um redimensionamento do Estado via privatização, fim dos monopólios públicos, descentralização fiscal e de serviços, desregulamentações, desburocratização, fusão ou eliminação de órgãos públicos, repassando, ao mercado, as atribuições públicas para atingir a eficácia. Na verdade, estas medidas ganham força somente a partir de 1989, devido, principalmente, a própria complexidade das reformas. No entanto, suas metas contem-se, por razões estratégicas ou político-institucionais, como no caso do petróleo mexicano, em 94.

Segundo BRUM (2002), os resultados alcançados pela maioria dos países da região tenderam a dois objetivos básicos: redução do Estado e abertura da economia à importação de bens e serviços e à entrada de capital de risco. O capital financeiro encontrou novas oportunidades de especulação tanto nos mercados financeiros como nos derivativos. A crescente desregulação financeira tornou-se, aparentemente hábil - a todos os países, inclusive os periféricos, que haviam sido excluídos do circuito internacional, desde a crise da dívida externa, no início dos anos 80 -, para financiarem déficits em conta corrente de curto prazo, através dos mercados financeiros internacionais (investimentos de portfólio e não tanto via créditos bancários).

Esse novo ambiente provocou a crise cambial mexicana, em 1994, marcada pela fuga de capitais; implicando, posteriormente, num movimento de saída de capitais também na Argentina e no Brasil.

O México, reconhecido mundialmente como a estrela brilhante do neoliberalismo, passou a ser seu calcanhar-de-aquiles. Primeiro, pelo “efeito tequila”, que ameaçava desestabilizar o sistema financeiro internacional e, particularmente, os mercados financeiros latino-americanos e, segundo, pela perda de credibilidade do neoliberalismo como modelo de desenvolvimento.

Diante desse cenário de suposta “ruptura”, são os líderes do G-7, em especial os EUA, e não o próprio FMI, quem mobilizaram recursos para dar sustentação financeira ao México. Os capitais voláteis ameaçavam não só este país, conforme já dito, mas todos os demais países da região e do mundo. Daí a importância da intervenção norte-americana, que, no início de 1995, investe US\$51 bilhões (US\$18 bilhões do FMI, US\$10 bilhões do BIS, US\$20 bilhões dos EUA e US\$3 bilhões dos bancos multinacionais via *Exchange Reserve Fund*) para o México e, em seguida, US\$4,5 bilhões, para a Argentina.

Neste contexto, evidencia-se a intenção do FMI em pôr em prática a política neoliberal para a América Latina, ou seja, fortalecer os termos acordados no Consenso de Washington.

O modelo imposto pelo FMI se tratava de recessão econômica, ajuste estrutural e reforma do Estado. **O ajuste fiscal tem papel de destaque nessa política, pois objetiva gerar superávits primários para assegurar o pagamento dos encargos da dívida pública interna.** Por isso, são impostas limitações aos gastos em investimentos e gastos sociais, sem que haja qualquer limitação aos gastos da dívida. O resultado é crescimento elevado dos gastos com a dívida e redução drástica nos gastos públicos em investimentos e na área social¹⁹.

Após a crise mexicana de 1994, ocorre uma nova onda de crise financeira na Ásia, entre 1997-98. A Tailândia, em agosto de 1997, é a primeira a ceder, e, desse modo, recebe do Fundo, US\$4 bilhões, para conter o ataque especulativo. Do mesmo modo, a Indonésia, em novembro de 1997, com US\$11,2 bilhões e, por fim, a Coreia, em dezembro de 1997, com US\$20,9 bilhões.

¹⁹ No caso brasileiro, para conseguir os recursos necessários ao pagamento das dívidas financeiras, o governo adotou vários instrumentos, entre eles a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A lei não penaliza, não impede nem coíbe a principal causa de aumento da dívida pública, que é a política de juros patrocinada pelo governo federal. Ao contrário: os “prejuízos” do Banco Central são automaticamente cobertos pelo Tesouro Nacional e ações como o socorro aos bancos privados estão livres de qualquer restrição orçamentária. Transfere-se para os municípios e estados a conta da “irresponsabilidade” federal. A “responsabilidade” apregoada pelos autores da Lei resume-se em que os prefeitos e governadores devem priorizar, custe o que custar, o pagamento das dívidas financeiras. Acredita-se, porém, que nossa “responsabilidade” deveria ser outra: com o pagamento das “dívidas sociais”, com o desenvolvimento econômico, com as necessidades da esmagadora maioria da população. A lei dificulta a ampliação de despesas com pessoal e gastos correntes com serviços públicos, que só são autorizados mediante aumento de tributação ou crescimento econômico. Qualquer nova despesa está condicionada à criação ou ao aumento de tributos. As despesas sociais ficam atreladas ao cumprimento das metas fiscais, ou seja, o pagamento da dívida social fica dependendo do pagamento das dívidas financeiras (GONÇALVES, R. & POMAR, V., 2002).

No mesmo contexto, a economia japonesa mostrava-se debilitada, em razão da queda da demanda regional. De um total de US\$36 bilhões para os Tigres Asiáticos, o pacote de recursos financeiros objetiva controlar a crise, de maneira que ela não contamine outros países. Estes recursos, por sua vez, tiveram, por respaldo, a aplicação de medidas de estabilização e de reforma estrutural, outrossim: ajuste fiscal, controle de câmbio, flexibilização das taxas de juros mediante redução gradual e reforma do sistema bancário.

Em 1997, conforme crise, o FMI lança o serviço de complementação de reservas com o propósito específico de prestar ajuda aos países membros, para que pudessem superar necessidades importantes de financiamento no curto prazo. Mas, a partir de 1998, na Rússia se verificam sérios problemas econômicos e financeiros. Chegou-se a receber do Fundo, US\$11,2 bilhões adicionais, ao anterior de, US\$9,2 bilhões, outorgados em março de 1996.

Após a crise da Rússia, o mercado financeiro continuou muito instável. No final de 1998, começaram a surgir preocupações sobre a solidez da economia brasileira devido a crescente deterioração das contas externas e a falta de respaldo político ao programa fiscal do governo. Para conter a crise, o país solicita ajuda financeira dos organismos internacionais e bancos centrais dos países desenvolvidos, que estabelecem uma linha de financiamento especial para conter a fuga de capital estrangeiro. Assim, em novembro de 1998, o Brasil firmou com o FMI, Banco Mundial, BID e vários países desenvolvidos, um acordo, que previa ajuda no total de US\$41 bilhões, a serem desembolsados em três anos (sendo US\$15,7 bilhões em 1998 e o restante no decorrer de 1999).

Um elemento importante do programa subscrito, em novembro, foi o compromisso de não modificação da política cambial, que se viu reforçada com a reeleição de FHC.

Apesar dos esforços neste sentido, a fuga de capitais continuou exercendo forte pressão sobre o real, que, em 1999, desvalorizou-se em grande magnitude, pondo fim ao sistema de ajuste gradual do câmbio. Em abril de 2000, o BC anuncia a queda dos juros e o pagamento antecipado (US\$10 bilhões) dos recursos sacados (US\$20 bilhões).

No entanto, em 2001, devido ao agravamento da crise Argentina e o aparecimento de novas incertezas nos mercados financeiros, o Brasil recorre ao FMI sacando mais US\$2 bilhões da linha de crédito *stand-by* ainda em aberto.

Veja-se a seguir, como as crises na América Latina e na Ásia, empurraram os programas de ajustamento estrutural do Banco Mundial para a necessidade de auxiliar o FMI, na tarefa de emprestador de última instância e, com isso, possibilitou, às classes burguesas nacionais da região, ainda que diante de forte tensão social, estafar seus Estados nacionais por meio de uma ampla reforma deste, em consonância aos instrumentos de intervenção dos organismos internacionais aos assuntos domésticos, na medida em que, também aprofundava a configuração social da dependência.

3.1.2 Banco Mundial: a construção do consenso latino-americano.

Os ajustes que se seguiram nas economias periféricas foram, com certeza, um subproduto do ajuste da economia norte-americana. Com o dólar na condição de moeda internacional, a política americana passou a atuar como a política monetária do mundo; pior para aqueles que mantiveram, até então, em suas carteiras, pesados passivos, adquiridos na euforia de crédito dos anos 70, como fora o caso dos países latino-americanos.

Entre 1979-1982, a situação das economias periféricas se deteriorou rapidamente, mas o ajuste da economia estadunidense irá impactar todo o conjunto das economias do globo também.

Nos países centrais ela aparece por meio da inflação, da estagnação, do desemprego e da queda da produtividade. Na periferia, ainda no contexto de grande liquidez, a crise verificava-se eclipsada, mas assim que o segundo choque do petróleo e o aumento brutal das taxas de juros americanas estouraram, o “rei estava nu”. Ou seja, tornou-se inevitável recusá-la. Ainda mais, pelo fato de que parte desta crise é exportada para a periferia, em especial, aos não-exportadores de petróleo e detentores de passivos importantes.

Tudo isso, em verdade, não se deu de maneira linear: embora os programas de ajustamento tivessem aparecido antes da eclosão da crise, foi no bojo de seu aprofundamento, nos anos 80, que estes começaram a ser instrumentalizados. Viria a ser, não apenas o principal instrumento de atuação do Banco, como também, um dos principais instrumentos dos países centrais no enquadramento das economias periféricas.

A pressão dos países desenvolvidos sobre os organismos será no âmbito de ruir as resistências e apoiar alianças “reformistas” que abrissem campo para o “livre comércio”. Não raro estas “reformas” expressadas nos programas não serem vistas, de imediato, pela periferia, com entusiasmo, já que se acreditava sua adoção completa e irrestrita coercitiva à questão da soberania dos mesmos, mas, diante da situação desfavorável, era preciso negociar. Os programas, então, implicavam numa troca: continuariam a ser ofertados os recursos para países estrangulados externamente, desde que, estas se refutassem, pelo menos em parte, de suas soberanias e liberdades no grau de manejo das políticas públicas.

Na verdade, acreditava-se inicialmente que a crise internacional apresentava colorações, tipicamente, de falta de liquidez de curto prazo. Assim que os anos rolaram e se verificou certa volta dos créditos voluntários, ficava claro que não se tratava de algo pequeno.

De uma crise de liquidez passa a ser uma crise de modelo. Não demorou muito tempo, portanto para surgirem críticas. Daí aprofundarem a formação de um consenso liberal que atacava frontalmente o processo de substituição de importações (como se esse não tivesse sido “imposto” anteriormente pelos mesmos!). No Banco, essa guinada marcada pelo retorno ao modelo neoclássico, seria ampliado, com a nomeação de Anne Krueger, em 1982; ano em que explode a crise da dívida na periferia.

O ano de 1983 marca o papel desta instituição neste movimento, ao se verificar que o desenho dos ajustes estrutural ganhava contornos com as discussões acerca da eficiência alocativa e do papel do Estado. O Banco assume claramente que havia se instalado uma crise de pagamentos, isto é, da dívida e de suas causas; mas, até então, ainda se sustentava a tese de que se tratava de uma crise de liquidez e não de solvência.

Em relação a isso, cumpre assinalar o papel de destaque do FMI no enfoque da política de estabilização (veja seção 3.1.1). Desta maneira, pode-se concluir que os ajustes de primeira geração estiveram basicamente concentrados numa perspectiva de curto prazo.

A estabilização era uma pré-condição para o ajustamento estrutural, a saber, enquanto indicado a estimular a sustentabilidade do crescimento. A grande questão é que a estabilização não foi alcançada durante a década de oitenta e isso repercutiu no baixo crescimento verificado na região e, acima de tudo, na transformação do mundo periférico - com destaque para América Latina - de receptores de capitais para exportadores líquidos de capitais.

Chegava o momento em que não era mais possível aceitar que se tratava de uma crise de liquidez, o que permitiu uma estratégia de negociação da dívida desde seu início, marcando-se um padrão específico de relacionamento entre credores e detedores. Neste contexto, fica evidente a relação entre a crise da dívida e o enquadramento às políticas de ajuste. Tanto os países centrais, como os principais credores, passaram a exigir que os processos de negociação estivessem vinculados aos programas de ajuste.

No final da implantação do Plano Baker, havia na América Latina um sentimento generalizado de que as instituições multilaterais não tinham contribuído para enfrentar o problema da crise da dívida, que se transformou numa crise fiscal do Estado e nos recorrentes surtos inflacionários.

Por essa razão, houve ainda tentativas por parte destes países de se estabelecer políticas libertadoras de combate à inflação, com as quais, se não resolveram totalmente a situação alarmante encontrada, em parte implicavam em mudança na visão das instituições, principalmente na do Banco Mundial, incisiva ainda, de que as transformações de longo prazo seriam necessárias.

Decorre daí o surgimento de políticas de ajuste de longo prazo, ampliado pelo quadro, também, de mudanças no padrão de financiamento mundial, de transformações importantes no regime de acumulação das finanças. Ou seja, em um contexto de ampliação das operações financeiras internacionais, bem como de fim da Guerra Fria.

A conclusão que se chegava nesse momento era a de que, para os países latino-americanos, dois fatos já estavam consumados: havia um esgotamento de um padrão de desenvolvimento (modelo de substituição de importações) e, havia um enquadramento desses países aos programas de ajustamento.

Ainda no final dos anos 80, outros dois temas de relevância são tratados pelo Banco Mundial: a questão das finanças públicas e o sistema financeiro dos países em desenvolvimento.

Com relação ao primeiro ponto, verificou-se uma estreita ligação entre o problema da dívida e as condições internas. Colocava-se como objetivo a afeição da natureza das políticas adequadas no âmbito das finanças públicas, i.e., como estas poderiam repercutir em maior qualidade de atuação do governo.

Em especial, atribuiu-se boa parte dos problemas enfrentados devido ao manejo das políticas adotadas durante os anos de substituição de importações. Suas orientações mais gerais ficaram expostas pelas críticas a estas políticas que resultaram em rápidas expansões fiscais, seguidas de drásticos enxugamentos e, portanto, a política fiscal deveria ser uma fonte de estabilidade acompanhado de um sistema tributário menos internacionalista e simplificado, e de uma arrecadação que não interferisse na alocação ótima dos recursos. Destaca-se, também, que era um fator de suma importância a eleição de prioridades no destino do gasto público.

Na verdade, a preocupação com a questão fiscal tinha um pano de fundo crucial, necessário a destacar: neste momento as contas públicas, tanto da América Latina, como dos EUA, alcançavam uma situação perigosa. Nos EUA, principalmente, crescentes déficits no plano interno e externo representavam uma inversão dos fluxos de capital que predominaram ao longo de toda a década de 80. Seus instrumentos de atuação de recursos geraram uma inversão no fluxo de recursos da periferia em direção ao centro, mas esse movimento, por sua vez, tampouco era seguro, já que se tratava de um modo de acumulação sob dominância financeira.

Por conseguinte, não chegou a representar uma estratégia arriscada, muito pelo contrário, tratava-se de uma estratégia de liberalização da conta de capital que, por fim, lhes deram um grau muito maior de soberania, representado pela direito que tinham no uso fruto da senhoriagem no plano internacional. Há de se notar, que a segunda metade dos anos 80 representou mudanças significativas no campo monetário e dos fluxos financeiros.

Como observou TAVARES (1997, p.53-60-61): “os déficits gêneros dos EUA provocaram uma corrida contra o dólar e a uma desvalorização, consubstanciada pelas coordenações engendradas nos acordos do Plaza (set. de 85) e do Louvre (fev. de 87); isto representava que o mundo continuaria a financiar o consumo americano e que importantes alterações patrimoniais estavam em curso. Os bancos japoneses, grandes detentores da dívida pública americana, sofrem perdas patrimoniais consideráveis com a desvalorização do dólar entre 85-87”.

A resposta para a periferia estaria na adoção das “*sound policies*” que deveriam atuar ante uma diminuição do tamanho do Estado, no controle restrito sobre o orçamento, numa política monetária austera e no equacionamento da dívida externa, desde que, quisessem retomar a confiança dos investidores internacionais.

Ficava evidente, desse modo, que o problema da dívida não estava sendo mais tratado como um problema que se solucionaria através de concertos das entidades de Estado soberanas. A melhor solução seria aceitar a própria lógica do mercado e de suas engrenagens miraculosas, dadas pelos processos de securitização, descontos e reescalonagem. Em 1989, é isso que se torna absorvido pelos países endividados, basta mencionar o caminho de elaboração do Plano Brady.

Com efeito, por trás de todo o equacionamento da dívida estavam as “*sound policies*”, enquanto mecanismos que se tornaram ajustes de segunda geração. A pré-condição para essas reformas estruturais baseava-se na estabilização que, por sua vez, só se sustentaria por meio de mais reformas. COELHO (2002, p. 164) esclarece esse ponto:

Ao tratar da relação entre o problema da dívida externa e da crise fiscal o Banco inverte, a meu ver, a ordem dos fatores influenciando no resultado. A dívida externa era vista como resultado primordial da má

condução do manejo fiscal. Isto não levava em consideração que o choque externo tinha alterado bruscamente as regras do jogo e levado aos desequilíbrios interno e externo. O Banco pouco a pouco diminui a importância dos choques externos e aumenta o peso dos fatores internos. Algo muito apropriado para a estratégia de aplicação das reformas estruturais.

A crítica ao manejo inadequado da política fiscal, sabiamente, ganhou destaque, já que deixava de lado questões mais sérias, tais como, o quadro de intensa turbulência e de aprofundamento de desregulamentação dos mercados de capitais e das contas de capital do balanço de pagamentos; e mais importante ainda, essa abertura, apesar da instabilidade que provocaria em termos de volatilidade das taxas de câmbio e das crises cambiais, beneficiaria os EUA, à medida que este mantinha um mercado amplamente mais atrativo para as aplicações líquidas.

Com relação ao segundo ponto, a questão do sistema financeiro nos países periféricos, o Banco Mundial via-o como ineficaz e pouco profundo, em função das políticas internacionais. Para a instituição, o problema se encontrava nas políticas adotadas nos anos 50 e 60, época em que se criaram instituições de crédito, sob o comando do Estado que, ao longo dos anos, foram usadas para financiar déficits no orçamento e nas estatais; o que contribuíram para desabar a saúde financeira das mesmas.

Por esse motivo, então, as reformas seriam importantes, pois garantiria um sistema de intermediação mais confiável; algo fundamental para o aumento da poupança e para melhor alocação dos recursos.

Mas, mesmo que, nesse ano de 1989, o Banco ainda via-se com desconfiança em relação ao retorno dos fluxos voluntários de crédito para a região, ele procurava insistir na continuidade das reformas e, além do mais, na criação de instrumentos internos de atração, poupança externa e melhor utilização dos recursos.

Fazendo um balanço da atuação do Banco Mundial, observou-se que os programas de ajustamentos cresceram bastante em termos de empréstimos durante os anos 80. Segundo COELHO (2002), de 7% (1980-82), foi para 26% (1987-90) o total de empréstimos. A partir de 1982, a América Latina que havia ficado com apenas 7% do total, no período anterior,

passou para 35% entre 83-86 e para 41% entre 87-90. Foi a região que mais concentrou recursos, seguido da África²⁰.

No que tange a frequência das condicionalidades durante a década, pode-se também inferir, com base em COELHO (2002), como se deu a tendência dos ajustes. Entre 80-82 tem-se destaque a distribuição de recursos, a Política Fiscal (20%), o Setor Agrícola (19%) e as Políticas Comerciais (17%) que, somadas à Política Fiscal, as áreas de taxa de Câmbio e Política Salarial, atinge-se 30%. Verifica-se, assim, a consonância com as políticas lideradas pelo FMI, no início da década, para garantia do fluxo do pagamento, por meio da elevação das receitas de exportação e diminuição dos gastos cambiais via contenção de demanda.

Entre 83-86 as políticas comercial e agrícola seguem fortes na tentativa de transformar os sistemas de preços ao alterar, na estrutura, os modelos de substituições de importações. Ganham destaque o aumento no setor financeiro (4%-8%) e as reformas das empresas públicas (9%-12%)²¹.

Entre 87-90 fortalecem-se as chamadas reformas estruturais de segunda geração. Verificam-se aumento nas áreas de Instituições Públicas e Regulações (7%-12%), Reformas das Empresas Públicas (12%-17%), Setor Financeiro (8%-12%) e Política salarial (1%-3%)²².

No fim dos anos 80, é notável que as regiões mais atingidas pela crise da década encontravam-se em situações lamentáveis²³.

O resultado para a América Latina, conforme dito antes, se revelou no papel da transferência líquida de recursos para o exterior. A região tornou-se exportadora líquida de capitais. O esforço exportador e as políticas combativas pelo lado da demanda não irromperam a sangria violenta de recursos e, ainda, tampouco, funcionaram os remédios contra o '*mal-inflacionário*'.

²⁰ Entre os dezessete países considerados altamente endividados pelo Banco, doze eram latino-americanos (COELHO, op.cit.).

²¹ COELHO, op.cit.

²² COELHO, op.cit.

²³ O crescimento anual médio da América Latina na década de 80 foi de 1,1%, enquanto a renda per capita decresceu -0,9 ao ano (COELHO, op.cit.).

Segundo CANO (2000, p.35):

O bom desempenho da balança comercial, porém, não evitou a enorme sangria de recursos: entre 1980 e 1990, a transferência líquida de recursos da América Latina somou US\$ 198,3 bilhões, ao passo que o montante da dívida salta de US\$ 166,6 bilhões em 1979 para 443,0 em 1990. (...) As políticas de combate à inflação não só foram inócuas, como os resultados pioraram sensivelmente: a taxa média anual de aumento de preços, que fora de 84,4% entre 1980 e 1984 sobe para 22,9% entre 1984 e 1989, com alguns países ingressando num processo de hiperinflação.

Não raro, a década de 1990 começa com a derrocada do socialismo real e com o enquadramento dos antigos países socialistas à lógica do sistema de estados capitalistas, mudança fundamental para a construção do programa neoliberal em um clima de “fim da história”, de aldeia global e de triunfo do sistema de mercado (veja-se cap. 2).

Internamente, os debates no Banco Mundial sobre os programas de ajustamento voltavam-se para uma avaliação da eficácia de sua implementação, de melhores táticas capazes de aprofundar as “reformas”, e pouco se falava ainda sobre a natureza da mesma. Acreditava-se no princípio de que o liberalismo era, de fato, o que garantiria melhorias nos níveis de bem-estar e, por isso, havia um imperativo de continuar com as reformas e, mais ainda, de cuidar de sua legitimidade, haja vista, essa temática vir sendo questionada tanto pelos movimentos sociais como pelas organizações oficiais ligadas a ONU²⁴.

O período em questão ficou recentemente conhecido como sendo marcado pelo avanço do neoliberalismo propalado pelo diagnóstico de Washington, entretanto, conforme se pode observar em COELHO (2002, p. 176):

É uso comum a expressão Consenso de Washington como sinônimo da síntese neoliberal, mas o resultado desse trabalho nos dá conta de um processo mais amplo, que tem determinantes no campo real da economia, na tomada de decisão das unidades soberanas do sistema de estados, no acúmulo da produção intelectual dentro e fora da academia, na formação de quadros técnicos, na difusão das idéias e por fim na

²⁴ É nesse contexto que surgem também as preocupações com a temática da pobreza. Em contraposição àqueles que defendem a “neutralidade” das políticas de ajuste (FMI, Banco Mundial) existiram, porém, projetos contrários, que não serão destacados aqui no estudo, mas que é preciso identificar: ONU - UNICEF, PNUD, OMS.

intermediação simbólica feita pelas instituições financeiras multilaterais. O Consenso de Washington é um dos momentos desse processo, certamente um momento emblemático por tratar-se de um esforço de síntese, mas o desenrolar dos fatos fazem do programa algo maior que esse momento.

Dessa maneira, foi um programa político, pois remetia a uma ação política e, ainda envolvia uma ação concreta. É preciso que se diga também, que, em sua construção, existiam intelectuais comprometidos, instituições bastante envolvidas e coalizões de poder que vinham na contramão; a efervescência de movimentos sociais ativos. Basta lembrarmos a formação das forças internacionais. Todo esse ambiente de luta política e de confronto deve ser entendido como produto das conseqüências políticas e sociais dos programas de ajustamento estrutural.

De fato, se tratavam de transformações radicais, mas o que importa é que o Banco Mundial, diante desse cenário, ganhou o papel de porta-voz do futuro: daquele que representava a ruptura com o passado e que via como salvação à região apenas o caminho para a atuação de uma economia de mercado, ou seja, de uma “mão invisível finalmente em ação nos trópicos”.

Neste sentido, as medidas de ajuste foram tomando um caráter cada vez maior, a partir do momento, em que deixavam de ser instrumentos adaptativos às oscilações de curto prazo do ciclo econômico e tomavam um caráter estrutural de longo prazo.

COELHO (2002) apoiando-se em GRAMSCI (1988) destaca o caráter imperialista travestido em programa de ajuste. Além de todas as aparências, o que estava em ação era como sempre foi, a disputa pelo excedente, pela captura da riqueza. E como se sabe, é por meio da esfera estatal, da superestrutura jurídica-formal que a sociedade civil transforma em garantia, os interesses das camadas dominantes do jogo entre as classes sociais e da competição interestatal. A defesa do livre mercado jamais prescindiu da ação política no campo estatal e, isso se expande, para o âmbito das relações internacionais.

(...) Afirma-se que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir na sua regulamentação. Mas, como na realidade factual, sociedade civil e Estado se identificam, deve-se considerar que também o liberalismo é uma “regulamentação” de caráter

estatal, introduzida e mantida por caminhos legislativos e coercitivos: é um fato da vontade consciente dos próprios fins, e não a expressão espontânea, automática, do fato econômico. Portanto o liberalismo é um programa político, destinado a modificar, quando triunfa, os dirigentes de um Estado e o programa econômico do próprio Estado; isso é, a modificar a distribuição da renda nacional. (GRAMSCI, 1988, p.32) *apud* COELHO (2002).

Para tanto, a visão do Banco sobre a região, em meados da década de 1990, pode muito bem ser entendida por meio de um documento clássico intitulado: *From Dispair to Hope*, estudado por COELHO (2002). O autor do texto, Sebastian Edwards, descreve, através de uma divisão temporal, a passagem dos anos de desespero – crise da dívida – para o ano da retomada da esperança – das reformas. A parte que mais interessa analisar aqui, trata-se daquela referente ao cap. III, que se verifica um tópico emblemático: o da construção do consenso latino-americano ²⁵.

Segundo esse consenso, toda a crítica voltava-se a três elementos básicos do “velho modelo”, quais sejam: 1) a intervenção generalizada do Estado; 2) o estilo de desenvolvimento voltado para dentro ou endogenismo e, 3) a despreocupação com os fundamentos econômicos, o que quer dizer, equilíbrio das contas públicas.

O Estado era visto como populista por ter criado, ao longo do tempo, relações de compadrio e, sua política de sustentação dos conflitos, acabava por romper com o equilíbrio fiscal. A partir dos anos 60, o modelo já apresentava sinais de esgotamento. Os problemas eram de diversas ordens, mas tiveram origem, desde sempre, no fator leniente do intervencionismo estatal. Há de se lembrar, diz o estudo de COELHO (2002) sobre o relatório, que nestes anos teve-se um amplo movimento de críticas no âmbito intelectual revelado em campos distintos: de um lado, surgiram interpretações mais voltadas a centralidade do planejamento estatal e, do outro, em grande maioria, avançaram-se as concepções mais ortodoxas.

No entanto, a década de 70 apresentava-se marcada ainda pela expansão do Estado que perigosamente se sustentava por meio de recursos externos privados. Acreditava-se que o fortalecimento da intervenção estatal poderia minar os impactos dos choques externos – o que

²⁵ COELHO, op. cit.

em verdade não foi evidenciado na época. Mas em 1982, o endividamento mostrava que o quadro era de crise.

Ao final da década de 80, já se aceitava que, de fato, ruíra o modelo de substituição de importações. É daí que, conforme COELHO (2002), Edwards – autor do relatório - cita Enrique Iglesias para definir os quatro pontos do novo consenso latino-americano: 1) estabilidade macroeconômica; 2) abertura comercial; 3) alívio da pobreza e 4) redução do papel do Estado²⁶.

Para tanto, na construção desse consenso quatro fatores tiveram relevância: 1) o insucesso dos programas heterodoxos de estabilização (Brasil, Argentina e Peru); 2) as análises comparativas entre o desenvolvimento do Leste Asiático e da América Latina; 3) o papel das instituições multilaterais e 4) o exemplo chileno.

Com relação ao primeiro item, já se comentou anteriormente, apesar de que houvesse tido uma clara percepção de que o enfoque internacional para o problema da dívida havia falhado, não houve por parte das instituições multilaterais e da política externa americana uma mudança significativa no que tange à natureza das políticas que viriam a recomendar. O que mudou foi a visão de que eram necessárias medidas mais de longo prazo, que, de fato, indicavam que se tratavam de grandes condicionantes para a ascensão do ideário liberal.

Quanto ao segundo ponto, percebeu-se que o país apresentado como modelo – Coréia – havia conseguido desde 1960, através da adoção de políticas liberais, promover uma série de reformas que geraram aumento de produtividade e crescimento acelerado. Para o autor²⁷, ainda que o país tivesse atuado com fortes esquemas de subsídios, em relação à América Latina, via-se que se tratava de uma “política de resultados”, na medida em que o governo coreano concedia estes subsídios, condicionando-os aos resultados e, complementarmente, sua exposição à competição internacional induzia as firmas a uma melhoria incessante por preço e qualidade. Além disso, outros fatores também se destacavam tais como: o forte apoio à formação de capital humano, projetos de infraestrutura, eliminação de barreiras protecionistas

²⁶ O texto em referência trata-se do “*Reflections on Economic Development: Toward a New Latin American Consensus*”, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

²⁷ COELHO, op.cit.

e manejo fiscal adequado. Esse somatório de medidas garantiu ao Leste Asiático – evidenciado pelo caso da Coréia – a auferição de uma baixa necessidade de financiamento externo, em comparação ao encontrado na América Latina.

Para esta última, indo já ao quarto ponto, o modelo tido como exemplo era o caso do Chile. Segundo o autor (*ibid*, p.53) *apud* COELHO (2002, p.187):

O que se passou no Chile durante os anos setenta, introduziu na América latina os princípios de uma economia orientada para o mercado. A experiência chilena promoveu um processo de privatização massivo, porém mantendo sob controle do Estado a principal empresa na produção de cobre, redução de tarifas de importação, eliminação de barreiras não-tarifárias, reforma tributária, reforma da legislação trabalhista, liberalização financeira e início da reforma previdenciária.

Aqui havia uma complicação. No início dos anos 80, a economia chilena apresentou sérios problemas financeiros. Como um país modelo, que havia seguido fielmente as orientações de Chicago – mesmo que de maneira sanguinolenta para o conjunto da sua sociedade –, poderia entrar numa crise financeira? Que exemplo era esse?

Acreditava-se que os erros estavam em problemas conjunturais – como o da crise da dívida – e no manejo inadequado da taxa de câmbio que repercutiu numa sobrevalorização prejudicial às contas externas. As críticas ao modelo de liberalização ganhavam espaço em 1983, mas, logo em seguida, em 1985 com duração até 1989, a economia chilena voltou a se recuperar e alcançou taxas vigorosas.

Aqui cabe um parêntesis: um outro pano de fundo ficava implícito: a questão das políticas sociais. Também de grande importância foi a mudança de foco na sua gestão. Acreditava-se que era preciso abandonar as velhas políticas populistas e concentrarem os recursos para o atendimento das necessidades das camadas mais pobres da população, em detrimento dos subsídios à classe média e aos mais ricos que se tornaram políticas tradicionais na região. Fechamos o parêntesis.

E, em seqüência, como ficava então o papel das instituições, qual era sua avaliação? Atribuiu-se às instituições os papéis de influenciar os atores domésticos na adesão, formulação e implementação das reformas. Em tal propósito, estas usariam de cinco ferramentas

coercitivas: a elaboração de pesquisas empíricas que dessem caráter científico às mesmas; a análise econômica e setorial, o fornecimento de empréstimos, o diálogo político e as condicionalidades.

Ora, tanto o Banco Mundial como o FMI, sabiam que as reformas estruturais careciam de um longo caminho a percorrer, e que o terreno próprio da “*batalha pelo convencimento*” envolvia uma disputa política. Por isso, seria justamente fundamental se estabelecer um consenso e passar a acreditar que:

The emergence of this new economic convergence, and the fact that political groups of different persuasions began to move the region in broadly the same direction, generated a sense of hope in future of Latin America. In spite of this guarded optimism, many difficult challenges lie ahead, including the creation of new institutions that will help modernize the political and economic structure. (ibid, p.59) *apud* COELHO (2002, p.192).

Ficou evidente com o relatório que muitas coisas mudariam de rumo na década de 90. Ver-se-á que a região, sem dúvida, se enquadrou na lógica da dinâmica da acumulação no plano internacional. O progresso sobre a dívida nas negociações foi um dos fatores, assim como outro conjunto de medidas: estabilidade monetária, abertura comercial, reforma do Estado, abertura financeira e reformas institucionais, indicavam a conversão regional.

Na verdade, muitas reformas já haviam sido implementadas na região. Tiveram-se muitos planos de estabilização que atuaram com certo sucesso na redução do fenômeno inflacionário. O contexto de grande liquidez internacional permitiu a volta de créditos voluntários que, por sua vez, contribuiu para o andamento das reformas. Percebeu-se que, países como México, Argentina e Brasil, haviam aderido de vez a cartilha das instituições financeiras multilaterais e, mais; agora se exalavam o aroma de programas bem sucedidos de estabilização. Cada país a sua maneira indicava que se tratava de avançar com as reformas: na Argentina, Menem cumpria à risca todas as recomendações; no Peru, Fujimori governava soberano; no Brasil as coisas caminhavam para este sentido apesar de sua vocação tardia, e no México, o PRI parecia ter entrado na “modernidade”, ao se verificar uma feição mais tecnocrática em seu regime; além disso, ele também se aproximava do mercado do NAFTA.

De fato, o processo de mudança que mais avançou no início dos anos 90 foi o da liberalização comercial. A região havia executado uma série de medidas de redução tarifária e de eliminação de barreiras não-tarifárias.

No outro plano, entram em cena os programas de estabilização, basicamente caracterizados, pela contenção dos gastos e pela ancoragem cambial, tanto na versão extrema do câmbio fixo argentino, como nas versões mais suaves de tipo *crowling peg*, que admitiam flutuações estreitas – caso brasileiro e mexicano.

O modelo seguia um padrão em que três mecanismos fundamentais se complementavam. A *liberalização comercial* permitia a exposição dos produtos internos ao mercado mundial, provocando um choque de competitividade e segurando os preços, que era essencial para a *estabilidade* e, a *liberalização financeira* perseguia um aumento do volume de recursos frente aos desequilíbrios oriundos da valorização cambial – e também para facilitar o processo de privatizações. Lembremos o caso do Plano Brady (veja-se seção 3.1).

O Plano era um incentivo ao movimento financeiro, pois lançava, no mercado secundário de títulos, cada vez mais novos produtos, i.e., transformava-se créditos duvidosos em novos instrumentos de valorização.

Nesse sentido, a negociação da dívida colocava a América Latina no âmbito das finanças globalizadas. Já se disse, anteriormente, que, no início dos anos 90, o contexto de grande liquidez permitia a volta de créditos voluntários, o que é verificado pela taxa de crescimento e de juros nos países da OCDE e pelas reformas na América Latina. De um lado, tinha-se um grande volume de capital em busca de valorização e, de outro, um conjunto de países se esforçando para sair do estrangulamento financeiro.

De um lado, existe uma ligação direta entre o crescimento potencial do capital globalizado e liberalizado e, por outro lado, o aumento dos déficits públicos nos países industrializados, depois do início dos anos 80. (...) Era necessário apelar aos investidores internacionais, em particular aos investidores institucionais, para adquirir os títulos públicos nacionais. É desse modo que, no início, as autoridades públicas liberalizaram modernizaram os sistemas financeiros para satisfazer suas próprias necessidades de financiamento. (PLIHON, 1996, p.95)

No plano da estabilização, percebeu-se que as taxas de inflação realmente tiveram uma queda significativa. Exceto Chile e México, nos outros países houve a ocorrência de processos hiperinflacionários. As taxas de crescimento regional também apresentavam certa recuperação.

A Argentina, com certeza, foi o país que mais se beneficiou do influxo de capitais, mas, no entanto, seu regime de câmbio fixo não lhe dava boas garantias, já que este é caracterizado por fortes taxas de crescimento na fase ascendente da oferta de liquidez e de quedas bruscas na minguante.

Enfim, esse modelo, conforme se pode observar, tem implicações claras sobre o manejo das políticas soberanas, limitando o campo de atuação dos governos. Essa limitação, por sua vez, também é assimétrica, já que maiores serão os riscos quanto maior for a dependência das economias do país em relação ao capital externo. Nos momentos de grande liquidez, pode-se, através da abertura da conta de capital e da criação de incentivos, complementarem as necessidades de financiamento externo e garantir padrões de consumo que não se sustentam em longo prazo.

Mas, a estabilidade apoiada no afluxo de recursos externos sustenta-se, em tese, num regime de acumulação profundamente instável. A expansão desse regime só tem serventia para economias que apresentam baixo risco e que necessitam de recursos externos para sustentar seus respectivos níveis de bem-estar, o que se trata de um perfil difícil de ser apropriado à realidade latino-americana. Nisto reside os interesses dos norte-americanos pela desregulamentação das contas de capital.

Pelo fato de ser uma economia deficitária, mas que imprimem a moeda internacional, pode se fazer do uso da política monetária para manobrar o grau de liquidez internacional a seu favor (ver discussão cap. 2). Para COELHO (2002, p.201), no entanto, esse processo gera complicações:

Do ponto de vista político isso alimenta assimetrias e reforça o poder do hegemom. Porém essa é uma funcionalidade contraditória, primeiro porque não resolve o problema do baixo dinamismo na esfera produtiva, substituída que foi pela dominância financeira, ao mesmo tempo em que

pode minar o poder do beneficiário caso os frutos não sejam repartidos de forma a garantir certo grau de adesão necessário para o exercício do poder.

É neste sentido, que a defesa da liberalização e suas impositões teóricas se confundem com as necessidades de valorização e financiamento na economia mundial. Com relação a posição do Banco Mundial nessa questão percebeu-se que, este, tampouco deixou de cumprir seu papel no que tange ao “elogio” à liberdade, a liberdade do capital. Inúmeros relatórios, documentos e análises dotaram-se do apego à teoria da “*repressão financeira*” como justificativa para a necessidade da abertura dos sistemas financeiros, tanto para a América Latina como os países “emergentes” mundo afora²⁸.

Qual não foi a “surpresa” para o conjunto da região quando o México entra em crise revelando ainda mais os sintomas da instabilidade. Veja-se com mais detalhes esse caso.

O México foi um dos primeiros países da América Latina a ingressar no ciclo de reformas liberais. Em dezembro de 1987, no governo De La Madri, se inaugura o programa de estabilização – o famoso Pacto de Solidariedade Econômica e Social – que, dentre outras medidas, previa uma série de reformas liberalizantes apoiadas, como se verificou em quase todos os países latino-americanos, principalmente, na taxa de câmbio. Mas esse tinha suas especificidades.

De imediato, se aliavam medidas como, controle de preços, com políticas pró-mercado, numa espécie de sabor heterodoxo à estabilização. Introduziu-se, também “*políticas sociais compensatórias*”, admitindo que os programas de ajuste deveriam estar seguidos de mecanismos de proteção às camadas mais vulneráveis. Essas políticas, é preciso dizer, seriam levadas em consideração pelos organismos internacionais em vários outros programas de ajustamento e essa motivação residia na adoção de mecanismos mais adequados para “remediar” os custos inerentes às medidas de eliminação de subsídios, corte dos gastos e restrição orçamentária.

A partir de 1988, sob o governo Salinas de Gortari, o programa de estabilização obedeceu a certas especificidades. Dois eram os parâmetros de apoio às reformas: primeiro um

²⁸ COELHO, op.cit.

sistema público sob comando de um único partido há mais de sete décadas; segundo que o movimento sindical mexicano esteve sob controle, pelo partido do governo. Um outro parâmetro, de fundo, também revelava importância, qual seja, a estratégia estadunidense para o país. Esta se evidenciava pela expansão das “*maquilas*” que se aproveitaram das diferentes remunerações do setor e, que, por sua natureza, não agregava valor ao produto como tampouco transferiam a tecnologia. Na verdade, esta estratégia norte-americana confundia-se com a perspectiva tecnocrática que se apoderara no novo PRI, já que este, notavelmente, abandona o pouco ainda que restava de seu nacionalismo. (veja-se, mais a frente, o impacto político dessas medidas no México).

Sob seu governo - que se estende de 1988-1994 - percebeu-se o esforço majoritário pelo controle inflacionário. Porém, com os desempenhos em termos de crescimento muito aquém dos esperados, notava-se que a crise era evidente. A combinação de um regime de liberalização comercial, valorização cambial e afluxo de capitais especulativos tornaram irreparáveis as condições para manutenção do equilíbrio externo.

A crise mexicana representou, já adiantando, o protótipo da crise que se abateria a todos os demais países latino-americanos. Os fatores que implicavam nela serão os mesmos: a captura de crescentes recursos no mercado externo, deixando descuidado o câmbio e desanimando o esforço produtivo suficiente para auferir receitas cambiais que cobrissem a crescente dos passivos externos.

Na visão do Banco percebe-se que a crise mexicana era tida como grande susto na “longa marcha” para as reformas. Para este, a crise era um sintoma de que a patologia populista não fora totalmente extirpada. Todavia o Banco ter reconhecido que se tratava de um insustentável nível de déficit na conta de transações correntes do BP, no entanto, o que houve ainda, acreditava-se, foi um erro de cálculo estratégico combinado com cálculo político de curto prazo.

No primeiro aspecto prevalecia a idéia de que as ganhos de produtividade viriam em função da modernização produtiva mexicana atrelada ao NAFTA; esta serviria como portas de receitas cambiais.

COELHO (2002, p.206) vê dois equívocos nesta proposição:

a presunção de que haveria fluxos contínuos de capital financiando a transição até a retomada do equilíbrio na Balança Comercial e a desconsideração dos impactos regressivos em termos de estrutura produtiva que um regime de sobrevalorização prolongado do câmbio pode provocar. E, esses equívocos não foram levados em consideração, seja pelas autoridades mexicanas, seja pelas instituições multilaterais, durante muito tempo.

Com relação ao segundo aspecto, a idéia era de que havia prevalecido o cálculo político da classe dirigente sobre as necessidades do ajuste. Em torno de um ambiente político-social tumultuado, haja vista, a resistência popular no ano de 94, ficava evidente que a necessidade de manutenção do processo político impedia uma atitude mais ousada por parte de seus dirigentes. O que o Banco ocultava e que vale lembrar aqui, é que como sempre a verdade é mais saudável que a mentira: o “efeito tequila” e a revolta de Chiapas provocaram o sabor amargo da ilusão.

Assim, o resultado já era conhecido: o México teve que desvalorizar sua moeda. Isso implicou em profundo ajuste recessivo no ano de 1995. Neste se incluía: medidas fiscais, como elevação da taxa de valor agregado, de 10% para 15%, choque nas tarifas públicas e redução de gastos públicos com uma meta de superávit primário de 4,4% do PIB²⁹.

O resultado em 1995 revelou queda de 4,8 pontos percentuais do PIB, crescimento de 45,7% na inflação e, agravamento das tensões sociais, com o crescimento das taxas de desemprego e das perdas das garantias sociais e diminuição de políticas sociais que implicassem em melhores distribuições de renda³⁰.

A estratégia do Banco, então, se voltou para a temática de que era preciso desmontar os resquícios do passado e emplacar uma profunda mudança institucional na região. Por isso, suas preocupações pautaram-se em que se priorizassem: o crescimento rápido; a consolidação dos gastos macroeconômicos; a melhora dos serviços públicos e a redução da corrupção e da violência social, e, finalmente, a diminuição da extensão da pobreza e da desigualdade. Tais

²⁹ COELHO, op. cit.

³⁰ COELHO, op. cit.

reformas teriam de ser aprofundadas e deviam-se ser feito através de uma combinação entre crescimento, estabilidade e mudança institucional.

É verdade que o Banco, sem embargo, admitia que as reformas estavam em perigo, pois que, não desempenhou as melhorias nos níveis do bem-estar, mas isso não extinguiu a idéia predominante, ao menos para a América Latina, de que era preciso confirmar e aprofundar as reformas numa perspectiva de retirar do caminho os entraves ainda existentes do Estado Populista (essa sentença é preciso que se diga, ganhou inclusive adeptos da CEPAL).

Ora, mais uma vez, verificou-se, que o discurso em voga repetia a velha receita anglo-saxão de organização econômica e social, supostamente superior às realidades tão distintas. Porém, a dificuldade de manutenção dessa ladainha liberal se tornava cada vez maior, senão quando da crise asiática ocorrida em 97, que, até então, era dita como modelo a seguir.

A partir daí tudo mudou. O problema é que para pior. No âmbito interno do Banco, diante desse fato inquestionável, a querela da ortodoxia sem peias passou a conquistar as cadeiras dos laboratórios de análises, com o que, por sua vez, implicou na adoção, pelo banco, daquela tradição de pensamento dominante, quer seja, do arcabouço teórico da teoria neoclássica, agora com novos alcances. É a partir desse momento que os manuais de economia aclamados mundo afora, assim como também os *papers* das academias, ganhavam conteúdo original ao serem inseridos os postulados na Nova Economia Institucional.³¹

O que podemos inferir de toda essa Nova Economia é o destaque irreparável do processo decisório dado às instituições. A democracia deve cumprir o papel de subsidiária ao mercado, daí que as instituições devem permanecer insuladas das pressões: todo poder às instituições, à tecnocracia inviolável! Acredita-se que estas se supõem infalíveis e imunes. A expressão mais notável, evidente, de toda essa institucionalidade figura na autoridade do Banco Central – o bastião da República; que passa a ter o status da Suprema Corte e do Legislativo. Veja o discurso, em relação ao que o Banco Mundial chama de auto-imposição de limites à ação do Estado.

³¹ Veja-se sobre a Nova Economia Institucional, VELASCO E CRUZ (2001) e MEDEIROS, C. A. de. (2001) indicado por COELHO (2002, p.213).

The self-imposition of limits is, perhaps, one of the most important and difficult challenges in creating autonomous institutions such as Supreme Courts, independent Central Banks, and independent regulatory bodies. (ibid, p.25-26) *apud* COELHO (2002, p.216).

É preciso ampliar as ações, desconstruir estruturas, recriar o espaço social, inundar o imaginário regional com o acesso de simbolizar da onda modernizante e, assim, aprofundar toda uma modernização capitalista às conformidades da “imposição” dos ajustes do regime de acumulação.

Para a América Latina, há de destacar uma grande diferença em relação a adoção deste clamor liberal. BORÓN (1995, p. 158-160) ressalta essa noção ao nos dizer que:

Diferentemente dos Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra, França ou Suécia, se os nossos governos não forem classificados pelo Banco Mundial e o FMI como “gente séria e responsável, cumpridora dos seus deveres”, eles dificilmente conseguem recursos nos mercados mundiais. Ou seja, como bem frisou Pierre Salama, a vulnerabilidade financeira dos países da região foi agravada pelo novo endividamento, pela liberalização e pelos desequilíbrios nas balanças comercial e de pagamentos. (...) Em síntese, parece que essa sujeição ideológica tem pouco a ver com o marco doutrinário geral do neoliberalismo, e mais com as restrições que caracterizam a política econômica na América Latina. Hoje em dia, não existe nos nossos países qualquer ministro de Estado que possa tomar uma decisão macroeconômica de relevância sem o consentimento de tecnocratas, nem sempre brilhantes, do Banco Mundial e do FMI. É impossível.

Voltando à questão do Banco Mundial, percebe-se que sua situação se encontrava delicada. Por ter aprovado muitas vezes o sucesso do caso das economias asiáticas; agora, diante da crise, seria necessário mudar o discurso. A questão central que se fazia era que, se havia dado algo errado na Ásia, isso era decorrente da adoção das políticas recomendadas pelas políticas multilaterais.

Mas, mesmo assim, com a gravidade da crise asiática, as propostas apresentadas para a América Latina permaneceram fiéis aos mandos do Tesouro Americano e das finanças internacionais.

Após a segunda metade dos anos 90, o Brasil foi a “bola da vez”. As reformas no Brasil foram acompanhadas pela mesma receita aplicada aos outros países da região. Podemos destacar como peculiaridades na reforma, os movimentos de alienação patrimonial e as investidas externas em termos de aquisição. No aspecto financeiro, a liberalização cambial que já era recomendada desde meados dos anos 80, abria de vez as portas para a entrada de bancos estrangeiros na área do varejo. Diante do volume de ativos a negociar e do tamanho do mercado interno, o país conseguiu atrair recursos para manter um programa de estabilização ancorado no câmbio até 1999. A queda da inflação - sempre a mesma - foi o grande aliado da classe dirigente em termos de legitimidade para intensificar os programas de “reformas estruturais”.

Os custos, sem dúvida, também foram elevados com um crescente déficit em transições correntes e deterioração do quadro fiscal interno, mesmo fazendo-se uso vicioso da geração de superávits primários significativos. O resultado também se expressou por meio de uma grave crise cambial.

Veja-se, então, um balanço da década. Percebeu-se que, a partir da segunda metade da década de 90, o crescimento da participação dos programas de ajustamento estrutural esteve associado ao aumento da agenda das reformas. Após a crise asiática, os quatro países que mais captaram recursos para o ajustamento na década de 90 foram: Argentina, Coréia, Federação Russa e México.

É importante assinalar também como os programas de “reformas” estruturais foram promovendo pouco-a-pouco o esvaziamento das estruturas de decisão centrais de poder dos Estados Nacionais periféricos, principalmente no que se refere ao campo de atuação social³².

³² Na década de 90, verifica-se uma série de documentos importantes do Banco Mundial referente às devidas “correções” na área social. Dentre os principais, destacam-se a da reforma da previdência, leia-se: privatização. Em: *Averting the old age crisis – policies to protect the old and promote growth, 1994*; *World Tables, 1995* e *World Development Indicators, 2000*, nota-se claramente o envolvimento do Banco Mundial na reforma dos sistemas previdenciários, tanto que, ele passou a substituir até mesmo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) nesta área em especial, dentre outras também não estudadas aqui. Sobre o setor da saúde, veja-se: *Financing Health Services in Developing Countries An Agenda for Reform, 1987*. E, sobre visão geral das políticas de ajuste, veja-se: *Adjustment in Latina América. How much has happened, 1992*.

No que tange as condicionalidades, os programas tenderam a reformas do setor público, do setor financeiro e as privatizações. As condicionalidades implícitas concentraram-se em medidas, tais como, as privatizações e as mudanças nos marcos regulatórios, permitindo a retirada de barreiras à entrada e a criação de incentivos por meio de garantias de direitos de propriedade.

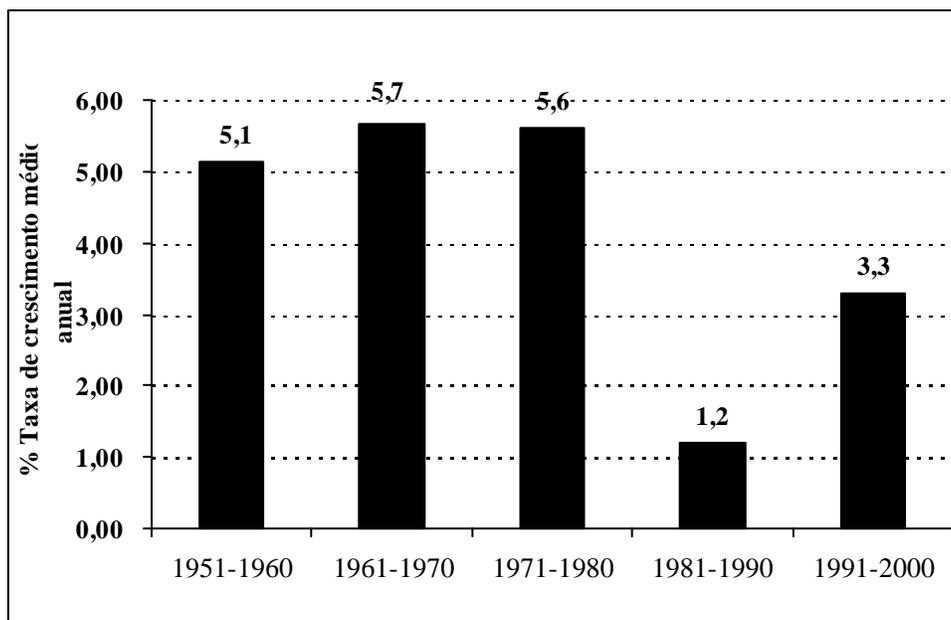
Os resultados seriam, por isso, desastrosos: as taxas de crescimento do PIB, na América Latina despencaram na década de 80, e mesmo depois da conquista do controle inflacionário, nos anos 90, não se pode observar melhoria significativa. Como os programas adotados pela região serviram para aprofundar a internacionalização financeira e produtiva, a necessidade de financiamento externo tornou-se o ponto de estrangulamento na década de 90. Veja-se levantamento estatístico nos gráficos 3.1.1 – 3.1.10, a seguir.

Os países que adotaram regimes cambiais rígidos, como o Brasil e Argentina, tiveram escassez de recursos, que repercutiram em crises cambiais. A tendência de reversão dos fluxos líquida, em direção ao centro, tornou o cenário mais delicado. A combinação da queda do nível de atividade nos países centrais, com uma nova onda protecionista, que se verifica na maior economia do globo (EUA), indicam que o início do século XXI pode aludir uma nova rodada de ajustes regressivos, o que agravaria ainda mais o quadro econômico-social da região.

No aspecto social, houve piora no quadro devido ao crescimento do desemprego, na grande maioria dos países, nos anos 90. Todo o processo de modernização capitalista levado a cabo, não teve condições de gerar um ciclo virtuoso de crescimento e, tampouco, de melhoria da condição de vida da população, pois mesmo com leve aumento do crescimento do PIB, verificado, durante a década de 90, a taxa de desemprego não cedeu; e, inclusive, em alguns países, houve aumento significativo.

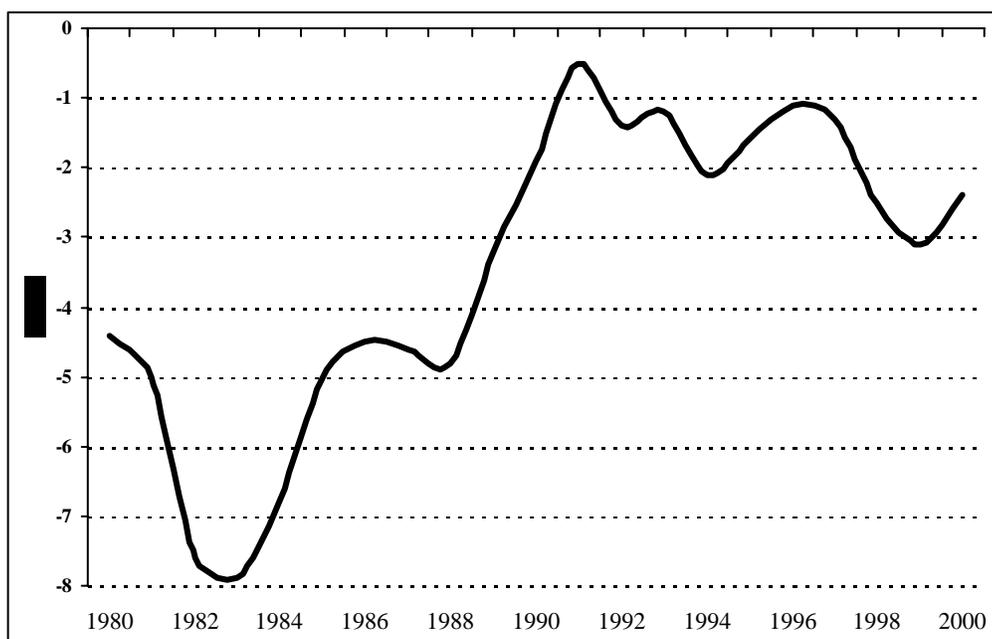
A conclusão que se chega depois de analisar a saga dos planos de ajustamento mostrou-se assustadora. Neste sentido, parece cada vez mais claro que a adesão aos mandos das políticas receitadas pelas instituições financeiras multilaterais não produziram efeitos significativos em termos de desenvolvimento.

Gráfico 3.1.1
Evolução do crescimento econômico em América Latina (%)



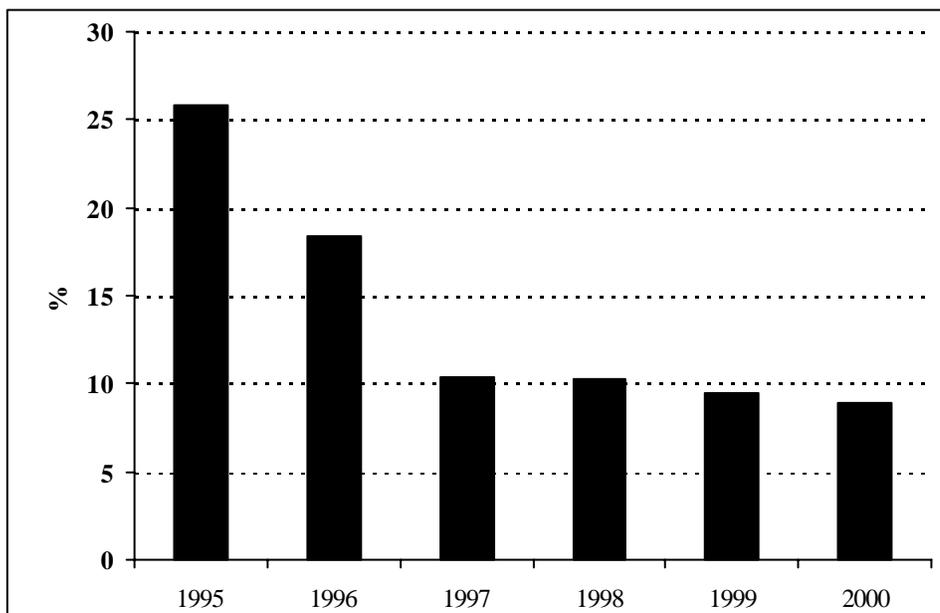
Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.2
Evolução dos Déficits Fiscais em América Latina (%do PIB)



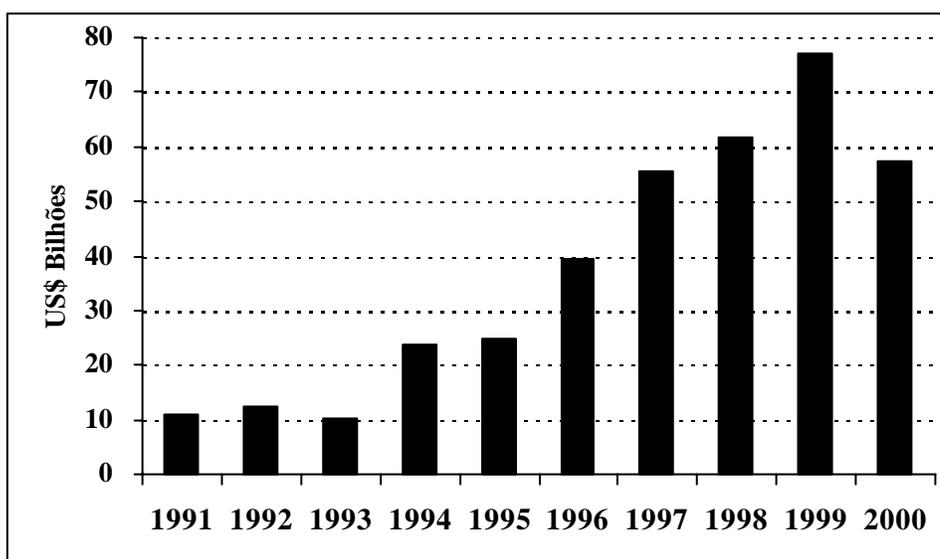
Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.3
Evolução da Taxa de Inflação em América Latina



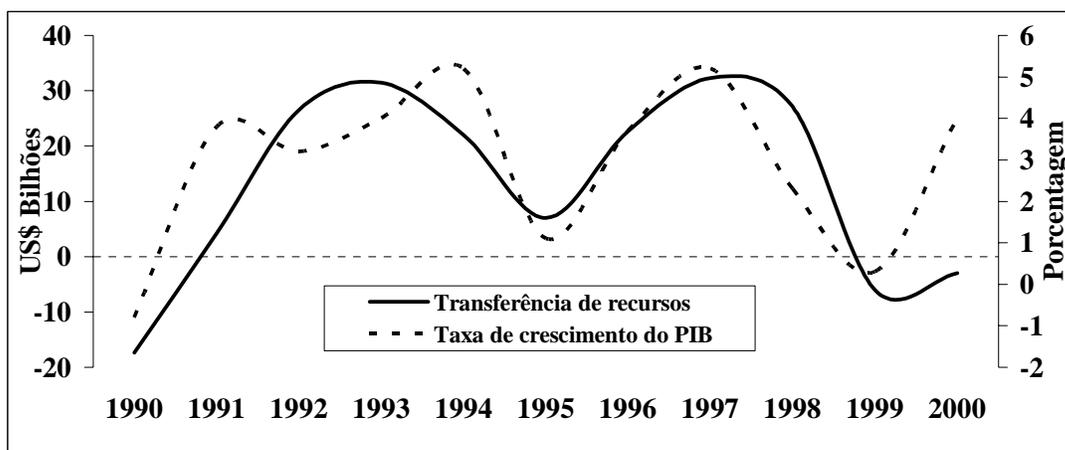
Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.4
Evolução do Investimento Direto Externo (IDE) em América Latina



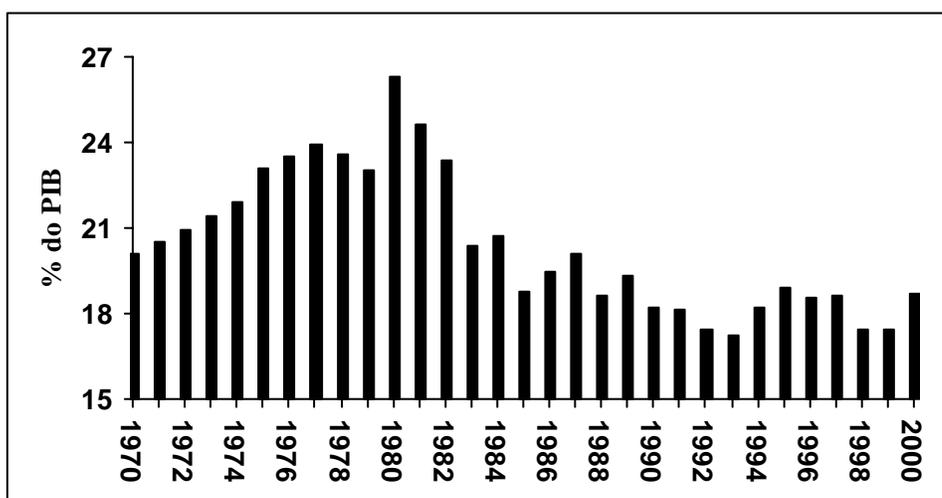
Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.5
Evolução dos Fluxos de capital e Taxa de crescimento (% PIB) em América Latina



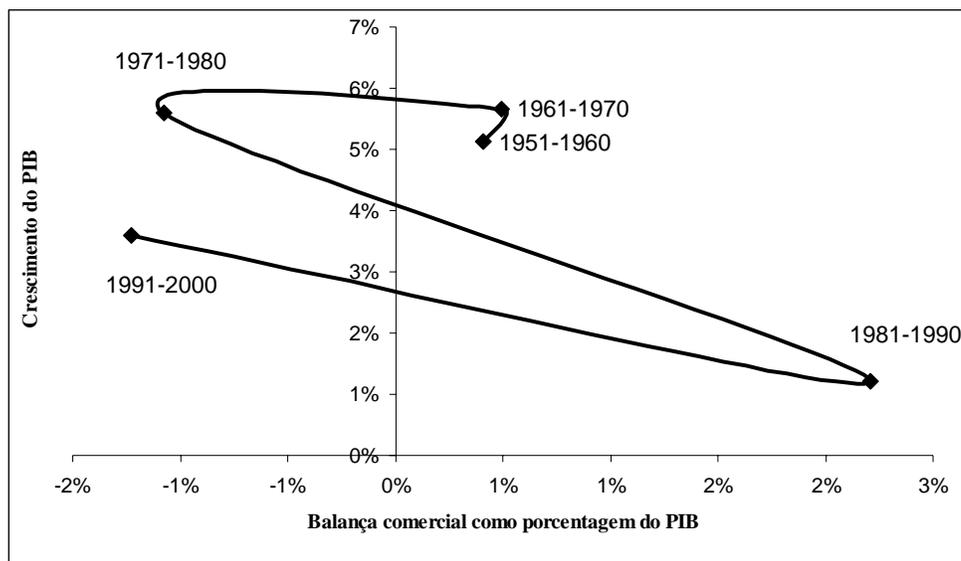
Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.6
Evolução da Taxa de Investimento (% PIB) em América Latina



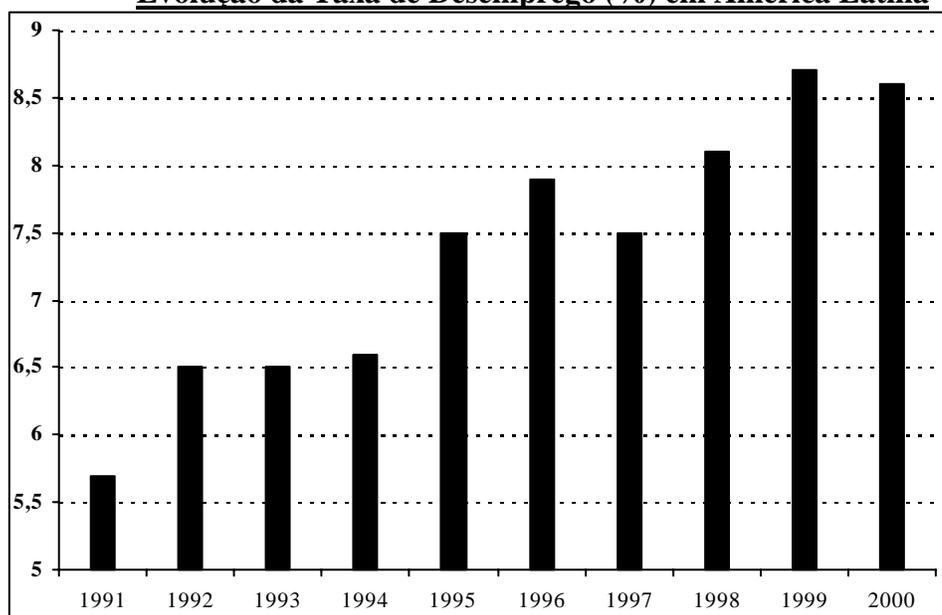
Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.7
Relação entre Crescimento do PIB e Déficit Comercial em América Latina



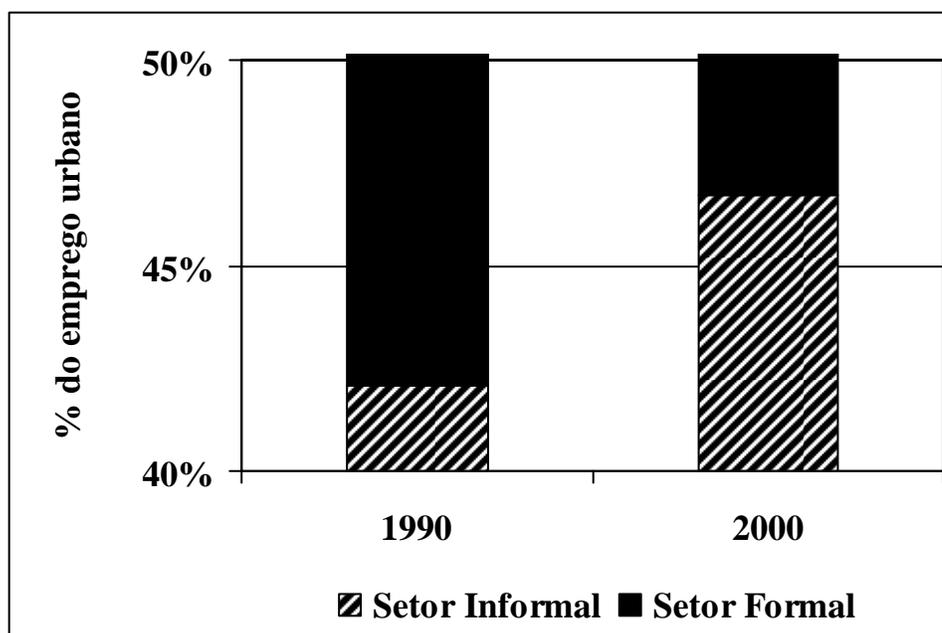
Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.8
Evolução da Taxa de Desemprego (%) em América Latina



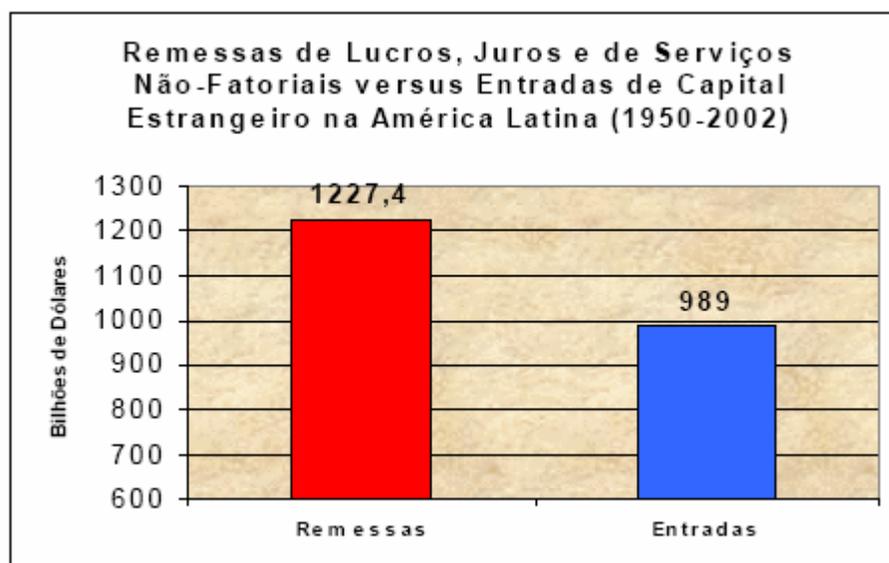
Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.9
Taxa de emprego urbano em América Latina, proporção entre setor formal e setor informal.



Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Gráfico 3.1.10
Remessas de não-fatores e Entrada de capital em América Latina.



Fonte: CEPAL (2002a). Não incluído viagens dos serviços não-fatoriais. Em 2002, dados de Argentina, Brasil, Chile e México.

3.2 O projeto de dominação burguesa na América Latina implícito no processo de modernização capitalista.

Os programas de ajustamento não repercutiram em ganhos sociais para o conjunto dos países latino-americanos, pelo fato de que cumpriram um papel decisivo no que tange ao aprofundamento da dependência na região, levadas a cabo por uma avalanche modernizante capitalista.

MARINI (1973), ao depurar em sua análise sobre o desenvolvimento capitalista, o caráter periférico da economia dependente, enquanto condição necessária do capitalismo mundial, assume a tese central de que o fundamento dessa dependência é a superexploração do trabalho. Adverte, todavia, que as implicações da superexploração transcendem o plano de análise econômico e requer ser estudado também do ponto de vista sociológico e político.

Para a teoria marxista da dependência isso representou um marco, na medida em que, segundo o próprio autor, ela se liberou das características funcional-desenvolvimentista originais.

Pode-se afirmar que foi Florestan Fernandes, quem mais alargou o conceito de dependência neste sentido proposto por Marini. Desprendendo-se do sociologismo funcionalista, Fernandes radicaliza seu marxismo, inerte aos esquematismos universais, com o uso de uma linguagem peculiar, de dicção própria, contudo, sob os auspícios de um método dialético de análise.

A categorização, em FERNANDES (1987), do Brasil como um país de capitalismo tardio dependente e subdesenvolvido lhe permitiu desvelar, diante de todo o processo de desenvolvimento operado entre 1930-1970, a concreta situação do país na esfera dependente do globo. Ou seja, inexistiu no Brasil e entre os países latino-americanos (México e Argentina, principalmente) um processo de industrialização orgânica, uma autonomização da dependência.

Conforme diz FERNANDES (1989, p. 136):

a 'revolução burguesa' no Brasil não se deu pela burguesia nacional, mas pelo capital monopolista. É o imperialismo que tem o papel hegemônico e realiza os papéis prussianos ou então da dinastia Meiji.

No modo como utiliza a expressão revolução burguesa para designar o processo de modernização das estruturas produtivas e sociais, Florestan, porém, afasta-se plenamente dos moldes imperado nas revoluções burguesas clássicas, com a qual Marx descreveu muito bem em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*.

Assume-se que a versão não-clássica do capitalismo no Brasil, conduzida por uma sua burguesia nacional, revela uma dualidade central, por assim dizer: embora a transformação capitalista do Brasil tenha sido dirigida pela burguesia brasileira, no entanto, não veio tão somente dos estamentos aristocráticos da burocracia, mas foi ampliado pela participação dos interesses das nações capitalistas hegemônicas.

A esse respeito, FERNANDES (1987, p. 291-292), esclarece a condição *sui generis* da dependência, contrariando a tese, na época em voga, postulada pelo modelo democrático-burguês:

o que a parte dependente da periferia 'absorve' e, portanto, 'repete' com referência aos 'casos clássicos', são traços estruturais e dinâmicos essenciais, que caracterizam o que Marx designava como um economia mercantil, a mais-valia relativa etc. e a emergência de uma economia competitiva diferenciada ou de uma economia monopolista articulada etc. Isso garante uniformidades fundamentais, sem as quais a parte dependente da periferia não seria capitalista e não poderia participar de dinamismos de crescimento ou de desenvolvimento das economias capitalistas centrais. No entanto, a essas uniformidades - que não explicam a expropriação capitalista inerente à dominação imperialista e, portanto, a dependência e o subdesenvolvimento -, se superpõem diferenças fundamentais, que emanam do processo pelo qual o desenvolvimento capitalista se torna dependente, subdesenvolvido e imperializado, articulando no mesmo padrão as economias capitalistas centrais e as economias capitalistas periféricas. Em um sistema de notação marxista, é a estas diferenças (e não àquelas uniformidades) que cabe recorrer, para explicar a variação essencial e diferencial, isto é, o que é típico da transformação capitalista e da dominação burguesa sob o capitalismo dependente. Só assim se pode colocar em evidência como e

por que a Revolução Burguesa constitui uma realidade histórica peculiar nas nações capitalistas dependentes e subdesenvolvidas (...) Aí, a Revolução Burguesa combina (...) transformação capitalista e dominação burguesa. Todavia, essa combinação se processa em condições econômicas e histórico-sociais específicas, que excluem qualquer probabilidade de ‘repetição da história’ ou de ‘desencadeamento automático’ dos pré-requisitos do referido modelo democrático-burguês.

Na verdade, o que FERNANDES (1987, p. 292), acredita ao que acontece na periferia, de fato, “é uma forte dissociação pragmática entre desenvolvimento capitalista e democracia (...) [e] uma forte associação racional entre desenvolvimento capitalista e autocracia. Assim, o que ‘é bom’ para intensificar ou acelerar o desenvolvimento capitalista entra em conflito, nas orientações de valor menos que nos comportamentos concretos das classes possuidoras e burguesas, com qualquer evolução democrática da ordem social”.

Tal assertiva sobre o caráter da democracia nos países latino-americanos anima a visão já anteriormente expressada pelo mesmo autor, em *Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina, 1972*, quando se disse que “as inconsistências das burguesias latino-americanas procedem do fato de que elas resistem à plebeização e instigam a proletarização sem querer aceitar a democratização correspondente da ordem social competitiva.”

O que temos sido, historicamente, é um proletariado externo do mercado internacional. Não existimos para nós mesmos, no sentido de produzir o que atende aos requisitos de sobrevivência e prosperidade de nosso povo e sim, para servir aos alheios.

As classes dominantes dos países dependentes, na condição essencial de estarem voltadas para as necessidades da economia mundial, concentraram o desenvolvimento da produtividade do trabalho em segmentos direcionados para o mercado internacional ou para as frações do mercado interno dirigidas ao consumo suntuário, gerando, conseqüentemente, a superexploração do trabalho de modo generalizado, enquanto mecanismo de regulação da força de trabalho para a sustentação da taxa de lucro.

À realidade da crise mundial vivida nos anos 70, seguidas nos anos 80, que caracterizados, pela contra-ofensiva norte-americana, especialmente no governo Reagan, pela

crise do socialismo europeu, e, posteriormente, pelos instrumentos de intervenção nos assuntos da América Latina como aqueles estabelecidos, em especial, pelo FMI e Banco Mundial, patrocinados pelos Estados Unidos, implicaram ainda aos governos latino-americanos, maiores renúncias a qualquer pretensão de independência no que tange à formulação de suas políticas, dispendo-lhes de um grau de autonomia praticamente nulo.

A situação de dificuldade com a qual se deflagra a região se dá em que, segundo OURIQUES & PAIVA (2006, p.172), “no atual ciclo de dependência, o endividamento público veio a se somar como elemento de dominação burguesa junto ao Estado latino-americano, intensificando a captura dos governos aos interesses da aristocracia financeira, que, a partir dos problemas da acumulação, tiveram a capacidade de “[...] avançar ainda mais na transformação da profunda crise social em uma necessidade de Estado” (OURIQUES, 2001, p.136). É por esta razão que “[...] a cada nova tentativa de ‘estabilizar a economia’ novas dívidas são incorporadas pelo Estado, aprofundando a dependência e impedindo-o de praticar políticas sociais. Com efeito, estas perderam sentido em função da opção recolonizadora da elite na América Latina”. (OURIQUES, 2001, p.138).

A conformidade histórico-social em que se coloca a periferia, no entanto, coincide com a onda redemocratizadora que, a partir de 1980, se espalhou sobre a região, deixando em xeque as ditaduras militares e os regimes que, mesmo mantendo seu corte civilista, haviam-se voltados cada vez mais autoritários e centralizadores.

A redemocratização dos anos 80 tratou de corrigir essa situação de dificuldade, mas na medida em que se impuseram as políticas neoliberais, seu resultado não passou da reconquista do sufrágio universal e de certos avanços em matéria de liberdade públicas.

Apesar de influir positivamente ao alcance da tentativa das conquistas mais desejadas às classes subalternas, o pacto social com a qual se sujeitaram os atores sociais envolvidos no processo seguiu o rastro de uma redefinição do projeto burguês no que tange a reorganização da economia e do Estado.

A burguesia, sem hesitação, efetivou duas linhas básicas de atuação: a reconstrução da democracia parlamentar e a edificação de um Estado neoliberal. Em relação ao papel do

Estado na vida econômica, afirma MARINI (1985), que o projeto burguês abraça o neoliberalismo, com o fim de adequar a economia latino-americana aos interesses dos grandes centros, privatizar o capital social que se encontra na esfera pública e limitar a capacidade de intervenção na economia do que dispõe o executivo – já transferindo parte de suas atribuições ao parlamento – e apropriando-se ela mesma da outra parte, em nome dos supostos direitos da iniciativa privada.

Assim, à medida de enfrentamento da reestruturação do mercado mundial, do monopólio tecnológico, da dependência financeira, a burguesia latino-americana buscou novas maneiras de reprodução capitalista, valendo-se da exclusão do povo em relação as políticas do Estado referentes a economia.

Pode-se afirmar categoricamente que esse processo, indubitavelmente, encontra-se em curso, mas, no entanto, choca-se com muitas resistências. As dificuldades que enfrenta a burguesia para plasmar na esfera política seus interesses acentuam-se em relação à definição e implementação, justamente, de seu projeto econômico. A crise que vive a região concorre decisivamente para isso, na medida em que, como toda crise, agudizam-se as contradições de classes e propiciam enfrentamentos internos, dentro mesmo da classe dominante (MARINI, 1985).

Não há como negar que está em curso um importante processo de mobilização coletiva, com altos níveis de radicalização política, em busca da criação de um regime de propriedade social e coletiva.

O novo cenário latino-americano oferece fortes indícios nesse sentido, pois, a partir de 2001 deflagrou-se um embate político que diverge substancialmente - cada um a sua maneira, dado o localismo e/ou o regionalismo evidente - do projeto neoliberal. De um lado, está o ideal da combinação entre soberania popular e luta política radical pela justiça social sobre os quais se ergue o protesto social e os movimentos sociais organizados na América Latina; e do outro, está a resistência ante a resignação e renúncia na ação política governamental – caso das maiores economias da região, principalmente a brasileira – para atender o poder das elites subservientes à dominação do capital (OURIQUES & PAIVA, 2006).

CAPÍTULO 4: NEOLIBERALISMO E AMÉRICA LATINA: A dilapidação dos Estados nacionais periféricos.

4.1 A depuração do conceito de neoliberalismo.

Do ponto de vista analítico, a noção abstrata do termo “neoliberal” remete-se ao momento de funcionamento do capitalismo identificado nos últimos anos decorridos da metade do século XX.

O termo “neoliberal” é impreciso, mas pretende designar a fase do desenvolvimento capitalista marcada pela explosão financeira.

Segundo ANDERSON (1995), o nascimento do neoliberalismo se deu em meados do pós-guerra, basicamente na Europa e na América do Norte. Tratou-se, inicialmente, de uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar originariamente realizada na obra *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayeck, escrita em 1944.

O alvo de imediato, naquele momento, era o Partido Trabalhista Inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, da qual saíram vitoriosos. Decorridos três anos, sob as bases de construção do Estado de bem-estar que se erigia na Europa, Hayeck convocou para uma reunião os adeptos de sua orientação ideológica, ficando esta, conhecida solenemente, por *Sociedade de Mont Pèlerin*.

De fato, estes concordavam em emplacar um combate voraz ao keynesianismo e ao solidarismo e, mais, estavam ainda dispostos a preparar as bases de um outro tipo de capitalismo mais firme e livre de regras para o futuro. No entanto, as condições objetivas para este trabalho, no momento de sua elaboração, não lhes eram totalmente favoráveis, uma vez que o capitalismo encontrava-se numa longa fase de ouro, apresentando crescimento rápido durante os anos 50 e 60.

Com a chegada da grande crise, em 1973, quando todo o mundo capitalista abarcou numa longa e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno.

Para Hayeck, a razão da crise se encontrava no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os encargos com os gastos sociais.

Seu prognóstico, por isso, era evidente: por um lado, dever-se-ia manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas sóbrio em todos os gastos sociais e, por outro lado, supor-se-ia a estabilidade monetária como meta suprema de qualquer governo. Para tanto, exigia-se uma disciplina orçamentária, com contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego.

Somente ao final da década de 70, precisamente em 1979, surge a oportunidade deste programa entrar em vigor. É na Inglaterra, sob o governo Thatcher, observado o primeiro regime de um país capitalista do centro publicamente disposto a pôr em prática a política neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chega à presidência dos EUA com a mesma agenda. Em 1982, o conservador Kohl derrota o regime social liberal de Schimidt, na Alemanha. Em seguida, quase todos os países do Norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também aprofundaram este avanço conservador.

A partir daí, a onda de direitização ganha um fundo político para além da crise econômica do período: o combate ao comunismo. A “luta contra o mal” – nas palavras de Reagan – inevitavelmente fortaleceu o poder de atração do neoliberalismo político, consolidando o predomínio da Nova Direita na Europa e na América do Norte. Os anos 80 corroboram o triunfo mais ou menos irrefutável da ideologia neoliberal nesta região geográfica.

A hegemonia alcançada pelo neoliberalismo enquanto ideologia apossou-se da social-democracia, transformando-a em sua inimiga central. Inicialmente, apenas governos notadamente de direita radical se atreveram a operacionalizar as políticas neoliberais. Em um momento posterior, cada vez mais se observou governos social-democratas adotando tais políticas, com exceção da Suécia e da Áustria, que resistiam ainda no final dos anos 80, e do Japão.

A avaliação efetiva da hegemonia neoliberal no mundo capitalista tinha um fator de prioridade mais imediata: deter a grande inflação dos anos 70. Uma vez alcançado esse objetivo, verificou-se, no entanto, que nada disso contribuíra para aquilo que seria o principal resultado: produzir taxas altas de crescimento econômico.

Sem embargo, entre os anos 70 e 80 não houve nenhuma modificação na taxa de crescimento, apesar de todas as condições institucionais criadas em favor do capital; não apenas não cresceu durante os anos 80, como, em comparação com a década anterior, caiu sensivelmente. Qual seria o motivo pelo qual a recuperação dos lucros não originou a recuperação dos investimentos?

Para ANDERSON (1995, p.16):

Essencialmente, pode-se dizer, que a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. (...) o peso de operações puramente parasitárias teve um incremento vertiginoso nestes anos. (...) por fim, ironicamente, quando o capitalismo avançado entrou de novo numa profunda recessão, em 1991, a dívida pública de quase todos os países ocidentais começou a reassumir dimensões alarmantes, inclusive na Inglaterra e nos Estados Unidos, enquanto que o endividamento privado das famílias e das empresas chegava a níveis sem precedentes desde a II Guerra Mundial.

No que tange ao processamento deste programa em relação à América Latina, o Chile, sob a ditadura de Pinochet, consagrou-se verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea. Seu programa adquiriu, de início, linha extremamente dura calcadas em desregulação, desemprego em massa, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos e privatizações de bens públicos. O neoliberalismo chileno, sem embargo, também pressupunha a abolição da democracia; o que, de fato, jamais tem sido valor central do neoliberalismo.

A Bolívia, em 1985, não tanto pela necessidade de “quebrar” o movimento operário, mas, sim, para efetivar-se o controle sobre sua hiperinflação, configurou a segunda experiência desse ideário.

Em seguida, a virada continental em direção ao neoliberalismo se consumou na presidência de Salinas, no México, em 1988; com a chegada de Menem no poder, na Argentina, em 1989; na segunda presidência de Carlos Andrés Peres, no mesmo ano, na Venezuela, e, na eleição de Fujimori, no Peru, em 1990.

Segundo ANDERSON (1995, p. 20-21),

nenhum desses governantes confessou ao povo, antes de ser eleito, o que efetivamente fez depois de empossado. Menem, Carlos Andrés e Fujimori, aliás, prometeram exatamente o oposto das políticas radicalmente antipopulistas que implementaram nos anos 90. E Salinas, notoriamente, não foi nem sequer eleito, mas roubou as eleições com fraudes.

Partindo da observação das quatro experiências indicadas acima, pode-se afirmar que três delas registraram êxitos surpreendentes a curto prazo – México, Argentina e Peru – e uma fracassou, a Venezuela.

A condição política de deflação, de desregulamentação, de desemprego, de privatização das economias mexicana, argentina e peruana revelou uma concentração de poder impressionante: no México, repetiu-se algo que sempre existiu, i.e., o continuísmo de um regime com partido único; mas na Argentina e no Peru, diferentemente, seus governantes tiveram, por sua vez, de inovar em suas atuações, fazendo-se uso da criação uma legislação de emergência, de autogolpes e, até mesmo, de reformas em suas Constituições.

Em suma, ANDERSON (1995, p. 23) conclui o seguinte:

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, os neoliberalismos conseguiram muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberalismo hoje. Este fenômeno chama-se

hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes.

No caso ainda latino-americano uma lista que não se faz exaustiva explica a energia de novas forças sociais que emergiram na luta contra o neoliberalismo: o papel estrelar do zapatismo no México, o incansável trabalho do MST no Brasil, a luta dos *piqueteros* argentinos, os acontecimentos em Seattle e, principalmente, o Fórum Social Mundial realizado ano a ano em Porto Alegre, desde início deste século.

Ao longo deste trabalho, observou-se que esse fenômeno implicou em muitas coisas e, por isso, depreende-se que ele não pode ser compreendido apenas pelos efeitos destrutivos que causaram aos países que o implementaram. Sua problemática é complexa e, dessa maneira, exige certo rigor analítico em seu tratamento.

Pode-se, então, aproveitando o conteúdo apresentado pelos capítulos anteriores, traçar uma conclusão que se tornaria, sem dúvida, ainda em aberto, mas que atua em consonância com a metodologia referendada no estudo.

Identificaram-se grandes movimentos que repercutiram do contexto da crise dos anos 1970, enquanto mecanismos de respostas sistêmicas de manutenção de poder na dinâmica econômica internacional.

O primeiro deles seria o aprofundamento da revolução científico-técnica, e o outro se trata da crise de hegemonia dos Estados Unidos figurada pela crise do sistema de regulação de Bretton Woods. A crise está vinculada ao fato de que os Estados Unidos está perdendo capacidade produtiva para o restante da economia mundial, desde o final dos anos 60, e, uma das expressões mais claras disso, é a manutenção de um déficit em conta corrente muito significativo, que grande parte da burguesia estadunidense busca neutralizar, por meio de uma política neoliberal.

O neoliberalismo encontra sua força na condição de instrumento para resolver a crise de hegemonia dos Estados Unidos. Esse é o motivo da força do neoliberalismo na conjuntura atual. Entretanto, ele fracassa no âmbito econômico em sua tentativa, e, o máximo que

consegue, é controlá-la a curto e médio prazo à custa de seu aprofundamento e tentativa de ampliação ideológica aos quatro cantos do planeta.

Ele também está vinculado, por um lado, à racionalização capitalista das novas potencialidades microeletrônicas, que viabilizam a construção de escalas globais de produção e consumo, e que permitem a construção de um comércio internacional profundamente articulado, sem custos tarifários.

Por outro lado, vincula-se à abertura financeira que possibilita aos Estados Unidos manter um poder para sua moeda, que é extremamente artificial, e, com isso, cobrir o déficit em conta corrente sem ter necessidade de ajustar o câmbio no plano mais imediato. Conforme dito anteriormente, isso tende a soar muito arriscado, pois é capaz de gerar uma bolha especulativa sistêmica, decorrente do fato de os Estados Unidos manter, por certo período, o dólar num valor insustentável.

O critério metodológico de aproximação da realidade adotado para compreensão deste fenômeno – leia-se: depuração - nos permite ainda, nesse campo mais apropriado da sociologia política, animar certos elementos determinantes que desnudam a relação entre o Estado e a política neoliberal no âmbito do quadro de crise ocorrido no capitalismo.

Com isso, pretende-se inferir a relevância que ganha a análise, ao assumir-se categoricamente a exigência do processo de modernização capitalista, em atuação na periferia aprofundado pela lógica da dependência, enquanto processo maior que reflete mudança estrutural na história do capitalismo.

O Estado periférico, conforme indica alguns estudos, diz-se assolado com a explosão financeira; vê-se submetido à pressão rentista deflagrada pela dinâmica do capitalismo que passou a estabelecer-se, em termos de acumulação, via renda e não tanto, via lucro.

O caráter declarado de originalidade desse marco, na verdade, embora muitos analistas o colocam como tal, acredita-se, de maneira alguma, é inédita nesse sistema e tampouco revela uma grande verdade.

A demarcação mais procedente está em evidenciá-lo devido ao extraordinário endividamento estatal verificado nos países centrais e periféricos, tanto pelo lado da dívida externa, como pelo lado da dívida interna.

Nesse sentido, é possível delimitar que as relações de determinações entre crise econômica e políticas de ajuste, situação social e políticas sociais - apesar destas últimas se inscreverem no marco histórico-estrutural mais amplo, carregados com semelhanças e dessemelhanças entre os vários países periféricos, e de serem afetados, estes mesmos, de um modo particular - deve ser concretamente sintetizada levando-se em consideração que o perfil neoliberal das políticas de ajuste é responsável pelo agravamento das condições sociais e pela deterioração dos programas sociais pré-existentes nos países latino-americanos.

Na atual conjuntura condicionada de endividamento generalizado tem-se a limitação, de modo estrutural, da possibilidade de realização de políticas públicas, uma vez que, a racionalidade econômica imperante implica em ajuste permanente sobre o déficit estatal de procedência financeira, com a qual, ademais, faz surgir a “necessidade” do ajuste permanente com política de longo prazo.

O combate à austeridade, por limitar-se aos programas sociais e não ao gasto geral dos Estados, escamoteia o predomínio na eficácia econômica em detrimento da diminuição das desigualdades.

A pedra fundamental desta política liberal em ação nos trópicos reside num processo aterrorizador: pauperização da pobreza de camadas que hoje são ainda muito mais pobres, uma vez que, são os pobres reais financiadores dessa engrenagem mirabolante, quando se atribui a alta fração da arrecadação estatal, principalmente, oriunda de impostos indiretos, das máquinas governamentais.

A almejada “conquista” da estabilidade econômica, enquanto proposta liberal unívoca, mostra-se, aliás, insuficiente para o conjunto dos países da região, na medida em que, muitos países encontram dificuldades de imprimir uma nova via de crescimento econômico prolongado.

Auferindo taxas de crescimento pequenas, aquilo que iria, em termos de recursos, para programas sociais, vai para pagamento dos juros, definindo situação de plena alienação do Estado que, num toque de primeira mão, para garantir com maior robustez a estafa estatal, definem direitos sociais como “custos”, altamente evitados. Os casos mais exasperados tratam-se da Bolívia e do México.

E mais, pode-se dizer que a periferia do sistema passa a atuar, ao cabo das implementações dos planos de estabilização, com preços corrigidos de primeiro mundo, mas, no entanto, com salários de terceiro mundo. Disse acertadamente, OLIVEIRA (1996), em *Revista Adusp*, refletindo sobre o campo de atuação do Estado diante de uma economia dolarizada: “Quando o Estado abdica de ter uma moeda, o que desaparece é o Estado nacional. Ele não consegue fazer uma política social porque não tem mais controle sobre sua moeda. Tem que estar sempre referendando sua moeda na moeda externa. Isso explica as dificuldades de o governo ter uma política de distribuição de renda”.

Outra questão importante, finalmente, voltada ao âmbito de conformação da teoria econômica liberal, é a postulação de que através da rigorosidade fiscal será permitido avolumar avultados recursos em poder das classes abastadas, com a qual se pode originar autêntica torrente de investimentos; o que, na prática, observa-se, até então, problema crucial de caráter original. BORÓN (1995, p.145) esclarece que:

o problema é que o programa neoliberal não leva em conta adequadamente as mudanças culturais vividas pelo capitalismo. Isto é, o velho modelo liberal pressupunha uma conduta ascética por parte dos burgueses. Dava-se como certo que, dada a disponibilidade de recursos, estes burgueses investiriam mais e controlariam seus gastos. Descartava-se aprioristicamente a hipótese de que tais setores pudessem entrar numa corrida desenfreada de consumo dispendioso, conducente ao desperdício e ao desinvestimento. Mas foi precisamente isto o que ocorreu. Nos Estados Unidos, vários estudos indicam como o setor mais rico da sociedade norte-americana acumulou uma massa impressionante de riquezas e rendas durante a “era Reagan”, sem que isto se traduzisse em maiores investimentos. Vimos ocorrer o mesmo aqui na América Latina.

Tomado por esse ângulo, basta-se a aplicação do materialismo vulgar para se explicitar o conceito do fenômeno do neoliberalismo: de um lado, a arquitetura “encastelada” em que vive a burguesia, nas condições atuais, com três ou quatro carros na garagem e, de outro, o caráter de desespero vivido pelas sociedades permeadas pela violência e pela pauperização generalizada.

4.2 Os campos privilegiados do neoliberalismo na América Latina.

A adoção das políticas neoliberais como programa de governo não ocorreu simultaneamente, nem seguiu a mesma trajetória em todos os países da região; no entanto, existem elementos que permitem sustentar a ocorrência de ensaios neoliberais na maioria destes países durante os quinze anos decorridos.

A partir da análise das várias experiências de política social nos países latino-americanos submetidos a políticas de ajuste, podem-se extrair traços comuns que configuram certo perfil neoliberal de política social. Observam-se, dessa maneira, algumas estratégias categóricas e relevantes que nos permite desvelar os instrumentos de atuação desse programa político aqui tomado como genérico a título de critério metodológico.

A primeira destas estratégias refere-se ao comportamento pró-cíclico e regressivo tanto do gasto social como do financiamento do setor social. A concepção de gasto social adotado aos processos de ajuste sugere que os mesmos sejam “elásticos”; com isso, é cabível atuar com uma redução a um limite que abre campo somente a mecanismos compensatórios mínimos. Do lado do financiamento apreciam-se os subsídios ao capital e os impostos diretos sobre as rendas altas e a riqueza como espaços “intocáveis” e sorve-se o mesmo, perante contribuições sobre folha de salários e impostos indiretos; ambos de caráter regressivo e pró-cíclico.

Processa-se, então, um despejamento orçamentário dos setores sociais que é ainda agravado diante da extensiva linearidade com que os cortes nos orçamentos são realizados. Ou seja, ocorre que os gastos com investimentos tornam-se anulados, dificultando a expansão dos serviços e levando a saturação dos mesmos pelo lado do excesso de demanda. E mais, a

redução dos gastos de custeio submete a falta crônica de insumos básicos e implica na drástica desvalorização dos salários reais dos funcionários dos setores públicos.

A tradução desse engodo se expressa numa situação de crescente degradação profissional e em condições de trabalho cada vez mais inapropriadas, difundindo uma depreciação na qualidade dos serviços.³³

Partindo desse despejamento orçamentário surge o que se define como “cerimonialização esdrúxula” – para não apelar no eufemismo – no âmbito dos Ministérios Sociais na América Latina, uma vez que, estes, carentes de recursos mais que fundamentais para transferirem aos seus níveis locais, transformam-se em simples gestores perante os bastiões da Nova República: os Ministérios da Economia e da Fazenda.

Outra estratégia comum ao processo de estafamento dos serviços sociais públicos é a descentralização de serviços sociais. Embora não haja consenso em torno da sua real eficácia para a amenização dos problemas sociais, acredita-se que esta estratégia caracteriza-se pela mera transferência da responsabilidade sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo.

A descentralização tem como objetivo permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatizações, deixando em nível local, a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir os serviços. Este nível local, de modo geral, com menor poder de arrecadação que o nível federal recebe tais serviços no intuito de mantê-los praticamente num nível mínimo de funcionamento. Dessa maneira, o nível central de governo abstém-se de seus serviços, não para descentralizar de forma gradual e consistente um sistema, senão para transferir um problema. Trata-se, na verdade, de pretexto para diminuir os recursos federais destinados aos serviços públicos.

³³ Evidências empíricas, embora ainda não sistematizadas, demonstram que, em iguais condições materiais, o setor público apresenta muito mais qualidade em seus serviços sociais do que o setor privado. Na área da saúde destaca-se o setor público por manter os serviços de mais alto custo relativos aos problemas de maior complexidade e risco; não é por acaso que os Seguros de Saúde privados não cobrem todos os riscos e doenças, restringindo-se àqueles de maior lucratividade.

Na América Latina, a descentralização, nestes termos, tem sido defendida pelos organismos internacionais, condicionados aos empréstimos para programas sociais à descentralização e à contraprestação financeira das administrações políticas locais.

A privatização total ou parcial dos serviços constitui-se também estratégia concreta de implantação da política social neoliberal. A privatização é o núcleo central articulador de todas as demais estratégias; ela atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados. Para tanto, sem pensar incorrer em sobressaltos políticos que ameacem o seu cumprimento, impõe-se a necessidade de se legitimar ideologicamente o processo de privatização, assim como, de gerar as mudanças estruturais necessárias. Sua principal consequência é a introdução de um dualismo discriminador: serviços melhores para quem pode pagar, e de pior qualidade ou nulos para quem demanda o acesso “gratuito”.³⁴

Na verdade, só interessa a privatização na medida em que tudo se converte em atividades econômicas rentáveis. Dessa maneira, para a América Latina espera-se um processo seletivo de privatizações dos benefícios sociais incentivado por políticas estatais dirigidas à criação de um mercado disponível e com garantias. Isso depende basicamente de três condições essenciais (LAURELL, 2002): 1) que seja criada uma demanda para os serviços privados; 2) que sejam geradas formas estáveis de financiamento para cobrir altos custos dos serviços privados e, 3) que o setor privado se aproveite do incentivo à sua expansão, representado pela retração estatal.

A primeira condição vincula-se ao corte dos gastos sociais públicos justificado pela crise fiscal do Estado. Como se supõe, esta crise não se deu estritamente a gastos sociais excessivos, mas sim, é evidente, à erupção do endividamento público. O objetivo de garantir sob duras penas esse pagamento opera-se no alcance de redução do déficit público; por isso o corte dos gastos: para pagamento de juros e mais juros. Outra maneira de se gerar a demanda privada seria através da cobrança dos serviços públicos.

³⁴ A noção liberal de gratuidade é nada mais falaciosa uma vez que abandona a idéia de que o serviço público é financiado por toda a sociedade.

No que tange à segunda condição, dois mecanismos poderiam lhe dar sustentação: a compra dos serviços do setor privado com fundos públicos através do credenciamento desses serviços que, por sua vez, seria difícil se assimilarem devido à restrição do gasto e, o outro mecanismo, seria mediante o incremento da indústria de seguros privada que converte o financiamento num negócio em si mesmo, como, por exemplo, a capitalização individual dos fundos de pensão.

A terceira condição já se resolve, no que concerne à administração de fundos, com a existência prévia dos grandes grupos financeiros cuja expansão e integração foi facilitada pela desregulamentação financeira. Em muitos países existe um setor privado forte nesta área – em serviços públicos – em outros, não é tão comum; mas no caso destes últimos, o Banco Mundial recomenda que o Estado proporcione estímulos ao setor privado.

A estratégia de focalização é aquela que mais se disseminou em toda a região. Outra maneira de denominar essa estratégia seria afirmar que se trata de uma política de centralização de gastos sociais em programas seletivos dirigidos aos pobres exclusivamente. A idéia é a de que os gastos e os serviços sociais passem a ser dirigidos, em sua totalidade, aos pobres, ou seja, àqueles comprovadamente pobres.³⁵

Diante do processo global de empobrecimento agravado pelas medidas econômicas neoliberais, muitos governos – o melhor exemplo foi o do México – mudaram o conteúdo de seu discurso.

Os próprios organismos internacionais inovaram seus discursos também. Isto levou à implantação de programas estatais para “aliviar a pobreza”, apoiada financeiramente por estas grandes instituições. Pode-se observar com a tabela 4.1 que na América Latina houve uma tendência generalizada de exemplos de programas de transferências condicionadas.

³⁵ Daí origina-se a preocupação cada vez mais crescente nas instituições internacionais e nos órgãos de pesquisa e de governos sobre a elaboração dos “testes de pobreza” ou “testes de meios”.

Tabela 4.1

Exemplos de programas de transferências condicionadas em América Latina e Caribe, 1990 – 2005.

Programa	Objetivos	Componentes (tipo)	Población destinatária	Condiciones	Beneficiarios/ población	Gasto/PIB
Familias por la Inclusión Social (Argentina, 2005)	Fomento del desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños, junto con evitar la exclusión de familias pobres	- Educación (unidimensional)	Familias pobres con hijos menores de 19 años o embarazadas, que no cuenten con subsidios provenientes de otros programas sociales	- Asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud		
Con todo derecho. Programa de ciudadanía porteña (Argentina, 2005)	Fomento de la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y reducción de la exclusión social. Unificación de los programas sociales en la ciudad de Buenos Aires.	- Educación - Salud - Nutrición (mediante tarjeta) (multidimensional)	Familias indigentes con hijos menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores o personas con algún tipo de discapacidad en la ciudad de Buenos Aires. Distribución de tarjeta magnética para compra de alimentos y combustible	- Asistencia a la escuela - Controles de salud periódicos de embarazadas y niños - En el futuro: búsqueda de trabajo y capacitación de adultos desempleados		
Bolsa Família (Brasil, 2003)	Reducción de la pobreza y la desigualdad a corto y largo plazo	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias con niños en extrema pobreza, ingreso per cápita de 17 dólares mensuales Familias con niños en pobreza moderada, ingreso per cápita de 17 a 34 dólares mensuales	- Asistencia a la escuela - Calendario de cuidados de la salud familiar (vacunación y visitas periódicas a centros de salud)	16%	0,28% (2003)
Bolsa Escola (Brasil, 1995-2003)	Prolongación de la permanencia en la educación primaria y secundaria y prevención del trabajo infantil	- Educación (unidimensional)	Niños de 6 a 15 años, pertenecientes a familias con ingresos per cápita mensuales de hasta 90 reales	- De un 80% a un 85% de asistencia a la escuela	4,79%	0,13%
Bolsa Alimentação (Brasil, 2001)	Reducción de la incidencia de la mortalidad y desnutrición infantil y vinculación de las familias en riesgo nutricional con el sistema de atención de la salud	- Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias con ingresos per cápita inferiores a 15 reales, con mujeres embarazadas o lactantes y con niños menores de 6 años y 11 meses en riesgo nutricional	- Asistencia a controles de salud prenatales y nutricionales, inmunizaciones y desarrollo infantil		
Programa de erradicación del trabajo infantil (PETI) (Brasil, urbano desde 1999)	Eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidas las que representan un peligro para la salud, en las zonas rurales y urbanas	- Educación (unidimensional)	Familias con ingresos per cápita inferiores a la mitad del salario mínimo (65 dólares al mes) y que tengan niños en edad escolar (7-14 años), de zonas rurales y urbanas En zonas urbanas, niños de 10 a 14 años insertos en la prostitución, el tráfico de drogas, la recolección de basura y el comercio callejero	- 80% de asistencia a la escuela - Participación en jornada ampliada	0,45%	0,04% (2001)
Chile Solidario (Chile, 2002)	Prestación de apoyo integral a familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica	- Salud - Educación - Vivienda digna - Trabajo - Dinámica familiar - Identificación (multiprograma)	Familias en situación de indigencia	- Cumplimiento de 53 condiciones mínimas en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo	6,45%	0,10% (2004)
Familias en Acción (Colombia, 2001)	Protección y fomento de la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años, de hogares pobres, mediante apoyo a inversiones de las familias en salud, nutrición y educación	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias rurales y urbanas pobres (SISBEN 1) con niños de 0 a 17 años, no beneficiarias de los Hogares Comunitarios y de "Empleos en Acción"	- 80% de asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños	4,01%	0,3%

continuaçã

Supermonos (Costa Rica, 2000)	Fomento del acceso y la permanencia en el sistema de educación de niños y jóvenes en situación de pobreza, mediante incentivos económicos	- Educación - Alimentación (multidimensional)	Familias pobres, con niños, niñas y adolescentes de 7 a 18 años, que asistan a la escuela	- Asistencia a la escuela. - No usar cupones para comprar licor, cigarrillos, drogas u otros bienes - No transferir cupón a otras personas	1,12%	0,019% (2002)
Beca Escolar (Ecuador, 2001)	Fomento del acceso y la permanencia de los menores en el sistema escolar	- Educación (unidimensional)	Niños y niñas de 6 a 15 años, matriculados en el sistema escolar, que pertenezcan al quintil más pobre de la población	- 90% de asistencia a la escuela		0,05%
Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras, 1990)	Incremento del capital humano de niños de familias pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza	- Educación - Salud - Alimentación (Multidimensional con refuerzo de oferta)	Familias pobres con: - Niños de 6-12 años, que no han terminado el 4º año de enseñanza primaria - Niños menores de 3 años - Discapacitados de hasta 12 años - Mujeres embarazadas - Adultos mayores de 60 años	- Inasistencia escolar máxima de 7 días - Asistencia a los centros de salud	4,7%	0,019%
Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (Jamaica, 2002)	Incremento de los logros de educación y salud, reducción del trabajo infantil y superación de la pobreza	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias pobres con niños de 0 a 17 años, mujeres embarazadas o lactantes y adultos mayores y discapacitados	- 85% de asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud	9,07%	0,32% (2004)
Oportunidades (ex-Progresá) (México, 1997)	Incremento de la capacidad de las familias en situación de extrema pobreza, mediante la inversión en capital humano, en los ámbitos de la educación, la alimentación y la salud	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias bajo la línea de pobreza (18,9 pesos diarios por persona en las áreas rurales y 24,7 pesos diarios por persona en las ciudades), entre cuyos miembros haya jóvenes de 8 a 18 años matriculados en educación primaria o secundaria, lactantes de 4 a 24 meses, niños de 2 a 5 años con desnutrición, y mujeres embarazadas y lactantes	- 85% de asistencia a la escuela - Visitas a centros de salud - Asistencia a talleres de salud y nutrición	25%	0,32% (2001)
Red de Protección Social "Mi Familia" (Nicaragua, 2000)	Fomento de la acumulación de capital humano de niños de familias pobres en las áreas de la educación, la nutrición y la salud	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional con refuerzo de oferta)	Niños de 0 a 13 años de familias pobres. Los mayores de 6 años deben estar matriculados en la enseñanza básica	- Menos de seis días de inasistencias no justificadas a la escuela - Asistencia a centros de salud - Asistencia a talleres de salud y nutrición - Vacunas al día en los niños	1,21%	0,021% (2002)
Tarjeta Solidaridad (Rep. Dominicana 2005)	Reducción de la pobreza extrema y el hambre. El programa unifica las iniciativas "Comer es primero" y "Ficha ILAE" (incentivo a la asistencia escolar)	- Educación - Salud - Nutrición (mediante tarjeta) (multidimensional)	Población en pobreza extrema, identificada mediante el Sistema Único de Identificación de Beneficiarios (SIUBEN, sistema de puntaje socioeconómico). Entrega de tarjetas de débito en casos justificados	- 85% de asistencia escolar - Visitas periódicas a centros de salud (la periodicidad se definirá más adelante)	12% (objetivo futuro: 25%)	
Proyecto 300 (Uruguay, 2000)	Inserción escolar de niños en situación de calle	- Educación (unidimensional)	Niños en situación de calle que participan en algún proyecto socioeducativo del Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU) que tengan de 6 a 14 años	- Asistencia a la escuela		

Fuente: Pablo Villatoro, "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito.

A razão de fundo para a realidade de programas contra pobreza na América Latina reside, ao que se postula, num objetivo oculto: assegurar uma clientela política em substituição ao apoio popular baseado num pacto social amplo. Trata-se de uma tentativa de evitar o problema de se ter de dirigir para uma economia desregulamentada de livre-mercado, sem, com isso, provocar processos políticos contrários que anulem o projeto. Tal medida torna-se extremamente comprometida a situação social na medida em os pobres constituem a grande maioria na periferia.

Mais uma estratégia de desvelação do programa neoliberal, outrossim, conseqüente do esvaziamento do setor público e do dismantelamento de seus serviços sociais é o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos à condição de agentes do bem-estar social.

A renúncia explícita do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços sociais e a “opção” pelos mecanismos de auto-ajuda exprime mais a ausência de impacto financeiro sobre o setor público que os méritos organizativo-participativos da sociedade.

Uma vez que a utilização desses mecanismos não atua na possível esfera de complementação, sobretudo, na democratização, fiscalização e controle dos serviços públicos que passam a ser precários ou inexistentes, o problema evidencia-se no próprio caráter substitutivo de tais serviços públicos³⁶.

Finalmente, nem tanto considerada outra estratégia de retração estatal e de privatização da área social, mas sim um conjugado destas últimas duas estratégias (de focalização e de auto-ajuda), são os “Programas de Combate à Pobreza”.

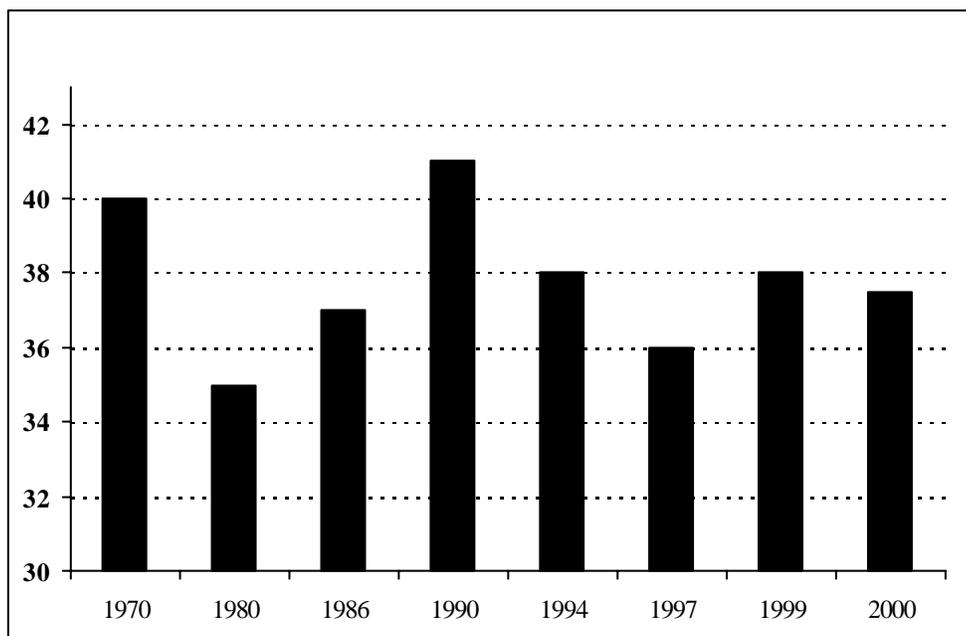
Esses programas também apresentam consonância com o eixo central das propostas de organismos internacionais, como Banco Mundial e BID, para os governos latino-americanos, no intuito de “minimizar” os efeitos da crise econômica e dos processos de ajuste. Por seu turno, os objetivos esperados não lograram posições satisfatórias. Aliás, a assistência aos mais

³⁶ Nesse campo se enquadram as inúmeras experiências de “Programas de Solidariedade”, com destaque para a mexicana, considerada paradigmática na América Latina, com a execução do PRONASOL (veja-se maiores detalhes ainda na seqüência desta seção).

pobres não se demonstra efetivada seja pela magnitude dessa parcela da população predominante na região, seja pelos irrisórios recursos que vem sendo empregados, muito distante das “necessidades”, mesmo se tratando de programas “focalizados”, apesar de todo sentimento de orgulho expressado por seus governantes à resolução desta questão.³⁷

Vejam-se gráficos 4.2.1 e 4.2.2.

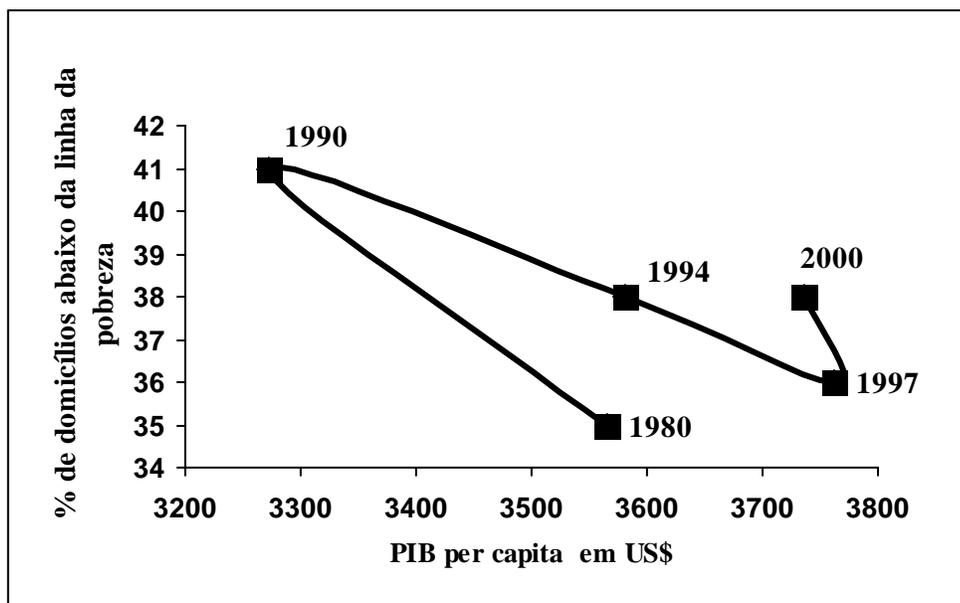
Gráfico 4.2.1
Evolução da Pobreza em América Latina (%de domicílios pobres)



Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

³⁷ Mesmo diante da constatação de certo aumento médio do produto na região, a pobreza não retornou aos níveis anteriores ao da crise da dívida e os níveis de desemprego tenderam a um aumento desesperador reforçado pela alta crescência de informalidade.

Gráfico 4.2.2
Evolução da relação PIB per capita (US\$) e %de domicílios abaixo da linha da pobreza



Fonte: Elaboração do autor com base em CEPAL (2005). América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras.

Todo o mérito erigido, sem exceção, ao se adotarem programas de ajustamento na América Latina no sentido de obtenção de estabilidade macroeconômica via redução em amortizações da dívida pública apoiada em reais decrescimentos de déficits públicos, revela-se tampouco logrado. Pelo contrário, o que se observa é que os recursos públicos, apesar dos pesares, continuam financiando a cobertura da grande maioria da população, de forma direta, pela órbita de geração e/ou manutenção de serviços públicos ou, de forma indireta, pelo mecanismo de subsídios ou incentivos fiscais favoráveis ao setor privado.

Acentua-se, sobretudo, que a extensão e a profundidade de nossa pobreza exigem políticas sociais permanentes, que atacam “o mal pela raiz”, conforme anexim, i.e., que atinjam suas raízes mais estruturais.

4.2.1 *As experiências das políticas sociais mexicana e brasileira*

No caso do México, a reforma social dos anos 90 pode ser dividida em dois momentos significativos identificados, pela crise econômica de 1995, no governo de Salinas, e pelo período presidencial de Ernesto Zedillo.

Durante o período salinista, foram destaques da agenda social: a descentralização da educação básica e do setor da saúde, a reforma do artigo 27 da Constituição³⁸, a criação do Procamp e, principalmente, do Programa Nacional de Solidariedade – Pronasol. (BARBA, 2003). No repertório da reforma social incluíam-se também processos de privatização e focalização territorial.

Sem dúvida, o principal programa desse regime foi o Pronasol, criado em 1989. Ele, aliás, foi o ponto de referência da política social durante praticamente uma década e implicou numa mudança de enfoque ao se deslocar da prioridade da previdência social para a da redução da pobreza.

Com efeito, esse programa se ajustava parcialmente às recomendações do Banco Mundial, haja vista seu funcionamento enquanto Fundo de Investimento Social. Neste sentido, o Pronasol atuava, por um lado, com o enfoque de focalização que pretendia construir um piso básico de serviços – alimentação, saúde, educação, serviços urbanos e habitação – para lograr uma distribuição mais justa de renda e reduzir a pobreza, mas, por outro lado, propunha “reestruturar a relação entre Estado e sociedade” atuando centralizadamente, burocraticamente, seguido de uma lógica clientelista e neocorporativa.

A razão mais de fundo da aplicação deste programa diz respeito ao quadro político e econômico configurado pela crise de 1994-95. Salinas, ao lançar mão de elevadas taxas de juros como pedra fundamental de seu combate ao processo inflacionário, deixou a situação fiscal do Estado debilitado.

³⁸ Essa reforma realizada, em 1992, na prática, uma tentativa de por um ponto final na questão da reforma agrária iniciada pela Revolução de 1910.

Isso somado a desvalorização “forçada” de dezembro de 1994, propiciou uma dívida pública crescente em mais de 50 bilhões em função de pagamentos realizados aos investidores estadunidenses.

A crise jogou um papel crucial para a redefinição da política social já que revelou a alta vulnerabilidade da economia à especulação financeira. Por outro lado, a revolta de Chiapas e os assassinatos políticos sacudiram a legitimidade do governo que, por sua vez, passou a optar pelo redesenho no papel dos Fundos de Investimento Social, majoritariamente ao campo da redução da pobreza.

Neste contexto, surgiram o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progesa), o Programa de Emprego Temporal (PET), dentre outros menores.

Também ganhou destaque a privatização dos sistemas de pensões. Estes foram articulados como um mecanismo, principalmente, usado para resolver a questão da crise financeira.

Sem embargo, diante desse pretense esboço do quadro de reformas sociais ocorridas no México, inclina-se a pontuar que, neste início de novo século, a política social mexicana se encontra caracterizada pela alta fragmentação e pelo fracasso à resolução dos problemas de “exclusão social”.

Para o caso brasileiro, verificou-se que a partir de 1990 começa a ganhar vigor o movimento rumo à desestruturação do Estado Social, praticamente ainda embrionário. Todo o projeto reformista que vinha se consolidando em fortalecimento da cidadania corroborada pela Constituição de 1988 seguiu à bancarrota.

Neste sentido, o gasto social brasileiro tornava-se progressivamente no vilão da estabilidade da moeda e das contas públicas. O mecanismo de transferência do gasto assume então uma característica notória: ao invés de ser aplicado em programas universais como, por exemplo, o seguro-desemprego, a previdência social, opta-se por deslocá-lo aos famintos e miseráveis, através do reforço de programas focalizados de transferência de renda.

Essa travessia – do Estado Social à distribuição de migalhas – assolava-se vis-à-vis às contra-reformas liberais realizadas até 1998 e, daí em diante, por progressivo reforço da opção em direção a programas focalizados de transferência de renda. Tal concepção fincou raízes no Brasil entre 1999 e 2002, impulsionado, haja vista, pelo acordo com o FMI, realizado em 1998.

Segundo FAGNANI (2005), no período de 1993-2002 houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado com as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. E mais, a estratégia macroeconômica minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção em geral, e de intervenção nas políticas sociais, em particular.

Apesar de recusar a categoria da dependência como eixo explicativo desta realidade, o autor acredita que:

[...] esse movimento foi conseqüência das irresponsáveis políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que provocaram um ordenamento restritivo sem precedentes das finanças públicas dos três níveis de governo. Esse ordenamento das finanças públicas é restritivo, no sentido de que limita a expansão do gasto público social e em infra-estrutura; ao mesmo tempo em que procura ampliar o espaço orçamentário para o pagamento de juros da dívida pública – decorrentes dos apertos monetários. (FAGNANI, 2005, p. 573)

Nesta perspectiva, pode-se perceber como a contra-reforma liberal consegue impor a focalização como política social possível no Brasil. Senão vejam-se.

A primeira experiência dessa contra-reforma dá-se no governo Itamar Franco, onde, em 1993, através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), lança-se o Plano de Combate à Fome e à Miséria.

Sob o governo de FHC, observa-se o lançamento do Programa Comunidade Solidária. Este procurava articular as ações focalizadas no interior das políticas universais, assim como, também, promover a articulação das ações intergovernamentais.

É, então, no segundo mandato de FHC que se assiste a uma mudança no eixo da estratégia de desenvolvimento social, marcada por um acentuado reforço da importância dos programas de transferência de renda focalizados nos mais pobres. Assim, surgem o Programa Comunidade Ativa; o Plano de Apoio aos Estados de menor desenvolvimento humano (Projeto Alvorada) e também a Rede de Proteção Social (um conjunto de 22 programas destinados à população de baixa renda).

A partir de 2000, o reforço de programas focalizados assume, de vez, uma forte orientação liberal. Nesse ano é criado o Fundo de Combate à Pobreza, seguidos do Bolsa-Alimentação (2001), Bolsa-Qualificação (2001), Bolsa-Renda (2001) e Auxílio-Gás (2002).

4.3 A evolução do gasto público social na região.

Analisa-se, nesta seção, os impactos no tratamento da política social adotada pela região sob a ótica do gasto público social.

O fato do nível relativo dos gastos sociais em relação ao PIB de um país pode não significar que o conteúdo, a orientação e os efeitos da política social sejam os mesmos, mas para o caso específico da América Latina demonstraremos com base nos dados coletados em CEPAL (1992a) *apud* SOARES (2001) e CEPAL (2005), que embora a adoção das políticas neoliberais como programa de governo na região não tenha ocorrido de maneira simultânea, é possível ainda assim, encontrar elementos que permitem demonstrar impactos mais que fundamentais que atingiram seus Estados no que concerne ao destino dos recursos junto aos setores sociais.

Referem-se a evidência quase generalizada na América Latina de orientação do gasto social às camadas das populações mais pobres e miseráveis através dos inúmeros e crescentes programas de combate da pobreza que pontuaram a agenda política destes governos ao longo, notadamente, dos anos 90.

Do ponto de vista metodológico, no tratamento da política social sob a ótica do gasto público social, é necessário fazer-se uso de levantamentos estatísticos relevantes, basicamente,

em quatro esferas: (i) gasto público como percentual do PIB; (ii) distribuição setorial do gasto público; (iii) gasto público per capita, e (iv) efeito distributivo do gasto público.

4.3.1 *A evolução do gasto público social latino-americano no período de 1977-1988.*

Apoiados em CEPAL (1992a) *apud* SOARES (2001) verificou-se, conforme evolução do gasto social latino-americano, no período de 1977-1988, quadro de deterioração da situação social, haja vista, o grau de redução alcançado pelo gasto público social; ambos agravados por políticas de ajuste econômico.

Na análise do gasto público social como percentual do PIB, os dados indicaram patamar de 15% em países como Chile, Costa Rica e Uruguai; 3,8 a 5,5% do PIB foram destinados nos casos do Peru, Paraguai, Equador e Bolívia. Tanto a Venezuela como a Colômbia e o México apresentaram posições intermediárias. Já os casos da Argentina e do Brasil houvera registros na ordem de 9%³⁹.

A grande maioria dos países tiveram, de um modo geral, ao longo de todo o período analisado, fases cíclicas, excetuando a Bolívia que alcançou tendência para aumento, e o México, para queda.

As médias, indicadas em sub-períodos, apontaram para uma diminuição da importância do gasto público social com relação ao PIB nos anos 1983-85 em cinco países: Brasil, Costa Rica, Equador, México e Uruguai. No sub-período de 1986-88, seis países num total de onze apresentaram também mesma tendência de queda: Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Venezuela.

A média simples da região apontou aumento do gasto social com relação ao PIB nos anos 1983-85 e diminuição nos anos subsequentes.

³⁹ A CEPAL também classifica os países quanto ao peso do governo central referente ao gasto social. Na Argentina e no Brasil o peso da administração central alcançou dois terços do conjunto do setor público. Colômbia, México, Equador e Peru apresentaram entre 80 e 85% das atividades desempenhadas pelo governo central. Bolívia, Chile, Costa Rica, Paraguai, Uruguai e Venezuela lideraram o grau de dosagem atingindo desde 90 até 97% do gasto e da receita relativas ao total dos níveis governamentais.

Analisando a distribuição setorial do gasto público latino-americano em três setores sociais fundamentais: educação, saúde e seguridade social percebeu-se que, no caso da **Educação**, Bolívia e Equador destinaram cerca de um quarto do orçamento público, seguidos pelo Peru, Colômbia e Venezuela com uma parcela de 20%. Argentina, Brasil e Uruguai destinaram apenas entre 4 e 7%.

Em **Saúde**, Costa Rica fora o destaque com destino de cerca de 25% dos recursos. Venezuela, Brasil e Equador vieram depois com percentuais na casa dos 7 e 10% e, por fim, Argentina, Paraguai, Uruguai e México com percentuais que foram de 2 a 5%.

À **Seguridade Social**, Uruguai, Argentina, Chile e Brasil apontaram maiores recursos⁴⁰; Argentina e Chile, na seqüência, gastaram por volta de um terço dos recursos, enquanto Equador e Bolívia ficaram apenas com menos de 3% do orçamento destinado para esse setor. Os demais países obtiveram posições intermediárias.

Em relação ao indicador do gasto público social per capita, a CEPAL (Idem,1992) levou em consideração o tamanho da população total e sua relativa dinâmica demográfica. Adotou-se o conceito de números índices cuja base escolhida remeteu-se ao ano de 1982.

Grande parte dos países selecionados no estudo indicaram tendência crescente do gasto social per capita até o ano de 1982 seguidos, posteriormente, por uma evolução que apenas acidentalmente recuperou os níveis por pessoa. As exceções ficaram para Argentina e Costa Rica; ambas destinaram recursos para serviços na contramão da tendência descrita anteriormente. Ou seja, seus níveis de gasto social chegaram ao mínimo em 1982, sendo nos anos subseqüentes destinados maior volume de recursos a esse fim.

Nos anos de 1984 e 1985 foram registradas as maiores reduções no nível do gasto per capita. Sete dentre dez países chegaram a um nível mínimo, com destaque para o Uruguai que diminuiu quase 40% seu nível de gasto no ínterim de três anos e Venezuela e México, ambos com redução de cerca de 30%. Brasil e Peru, respectivamente, apresentaram reduções de 20% e 15% no nível dos gastos sociais.

⁴⁰ O Uruguai destinou cerca da metade de seu orçamento público para essa área.

Países como México e Paraguai registraram num período de tempo mais alargado – entre 1982 e 87 – as maiores tendências à diminuição no nível do gasto social per capita: o primeiro com uma redução de 41,3%, e o segundo com 38,9% de queda.

Nos anos de 1986 e 1987, o conjunto da região pareceu recuperar certa coisa, porém ainda de maneira inexpressiva. A média regional registrou, então, no período de 1982 a 87, diminuição de cerca de 10 pontos percentuais, atingindo o ponto máximo em 85 quando da verificação da redução de monta de 15,6%.

Uma vez traduzido o gasto setorial per capita nos setores sociais mais relevantes percebeu-se que, no caso da Educação, houve reduções maiores que o gasto social per capita nessa área, na metade da primeira década de análise, e, em seguida, certa recuperação que se manteve ao longo dos últimos anos do período. Diante do ano de 1985 - de maior redução do gasto social per capita (15,6%) - o gasto referente à educação per capita apresentou um corte de mais de 18%!

Em Saúde, apenas em 1983 esse setor apresentou diminuição dos recursos. Nos anos de 87 e 88 registrou-se certa melhora nos níveis alcançados desde primeiros anos da década de 1980.

No setor Seguridade Social, a média regional registrou maiores perdas para os anos 1984-85, no montante de diminuição de 12% comparativamente ao ano de 1982. Os dois anos subseqüentes – 1986-87 – apresentaram recuperação do gasto.

Levando-se em consideração a análise do gasto público social desagregado, por finalidade econômica, é possível esclarecer que categoria do gasto fora mais agravado e quanto. Além disso, dentro do contexto de reduções verificadas nos orçamentos públicos dos países da região, essa categoria também permite estabelecer se as maiores diminuições dentro do gasto afetaram com maior força o gasto de capital.

SOARES (2001) ao tratar da análise a respeito do gasto social por finalidade econômica e por função ressaltou os seguintes aspectos: (a) o gasto de capital caiu proporcionalmente mais que o gasto corrente; (b) o gasto de capital, além disso, caiu de forma

mais generalizada ao longo do período, e para um número maior de países, que o gasto corrente; (c) o gasto de capital e o gasto corrente manifestaram uma tendência pró-cíclica, se bem que o primeiro de forma menos marcada que o segundo e (d) os cortes no gasto de capital em educação e saúde foram os mais significativos e generalizados ao longo da década em todos os países considerados!

Como título de referência, a autora indicou que muitos dos efeitos negativos dos cortes em investimentos nos setores sociais ainda estariam por se manifestarem na década seguinte, mais precisamente, nos anos 90. Veja-se em seqüência.

À guisa de conclusão, SOARES (2001) acredita que essas conseqüências foram corroboradas ao acrescentar no estudo o impacto redistributivo da política social em países cuja relação gasto social/gasto governamental estivesse situada acima da média relativa a seus grupos respectivos, segundo o nível de renda nacional. Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai configurariam melhores exemplos, ainda mais se identificar-se que esse efeito redistributivo, com base em relatório elaborado por PETREI (1987) *apud* SOARES, se tornava mais importante justamente nos setores onde se constatou os maiores cortes em investimentos: Educação e Saúde!

4.3.2 *A evolução do gasto público social latino-americano no período de 1990-2002.*

Segundo o *Panorama Social de América Latina 2005 - CEPAL* no que tange a questão do gasto social verificou-se que o gasto público social em relação ao PIB se elevou de 12,8% em 1990-91 para 15,1% em 2002-03, destacando-se a área de previdência social (que inclui também assistência social). No entanto, em vários países da região o aumento do gasto público e sua atribuição aos setores sociais caracterizaram-se de forma lenta já que este se relaciona estreitamente com o crescimento econômico que tem sido baixo e instável.

Ao longo dos últimos anos, o gasto público social seguiu o mesmo comportamento pró-cíclico que se apresentou na primeira metade da década passada, de maneira, que o menor crescimento das economias trouxe uma diminuição do ritmo de aumento que vinha se

registrando na região. **A CEPAL (2005) acredita que houve uma tendência a proteger o gasto social no marco das possibilidades que outorga a disponibilidade de recursos. Para ela existiu um manejo mais prudente dos pressupostos fiscais e uma programação do gasto público mais de acordo com os ingressos fiscais previstos.**

A taxa média anual de crescimento do gasto público social que era de 4,6% no início dos anos 90 baixou para 2,8%, o que representou uma queda menos pronunciada que o PIB no mesmo período (entre 1998-2003). Na última década teve-se não apenas uma redução relativa do crescimento econômico na região, mas também se acentuou a volatilidade verificada desde inícios dos anos 90.

Países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba e Uruguai destinaram ainda cerca de 18% do seu PIB ao gasto social, enquanto que Equador, El Salvador, Guatemala e República Dominicana destinaram apenas 7,5% do PIB – porção mais baixa àquela que caberia esperar de acordo com a renda *per capita* destes países –; o que implica dizer que estes países dificilmente lograrão elevar estas suas porções do PIB em prazos razoavelmente breves.

Na análise da orientação do gasto público social em educação, saúde e previdência social por grupo de renda em 17 países da América Latina, entre os anos de 1997-2003, percebem-se que estas abarcaram 90% da população e 94% do PIB regional. Algumas reflexões são pertinentes:

(a) ainda que o gasto social não se traduziu em maior orientação dos recursos fiscais à redução das carências dos grupos de menores rendas, teve-se como destaque a prioridade relativa que alguns setores sociais receberam no processo de destinação dos recursos públicos. Os dados revelam que em todos os países da região estes recursos estão menos concentrados que a renda, o que atenuou a desigualdade em sua distribuição;

(b) existem indícios de que o padrão de execução do gasto social em educação e saúde na América Latina estaria mostrando um maior grau de progressividade, ainda a um ritmo lento e muito diferente entre países. Observa-se um padrão progressivo do gasto em educação primária em 10 países, ainda que não signifique uma educação de qualidade. No caso da educação secundária, houve baixa participação no gasto dos estratos médios-baixos e baixos;

(c) a orientação do gasto público em saúde mostrou variações bastante amplas na região. Elas dependem do tipo de sistema de saúde vigente em cada país, que em muitos casos estão sujeitos a reforma. Também obedecem as possibilidades dos distintos níveis de renda da população de ter acesso aos serviços de saúde graças a diversos mecanismos de inclusão contemplados nestes mesmos,

(d) o destino dos gastos públicos com previdência social está totalmente concentrado nos níveis de renda média e alta. É o reflexo de economias que em décadas passadas não deram acesso universal durante a vida ativa em sistemas de previdência social ligadas ao emprego, já que estiveram restringidas aos que lograram participar nos segmentos formais do mercado de trabalho. **A CEPAL (2005) pensa no dever de elaborar políticas e esquemas de previdência social que assegurem benefícios mínimos a todos, i.e., há que superar os esquemas segmentados de proteção característicos do passado como anular a visão puramente compensatória da política social que predominou nas últimas décadas, por não garantirem os princípios de universalidade, solidariedade e eficiência. Os recursos, sempre escassos, obrigam a concentrar certos benefícios nas camadas mais vulneráveis; assim, a focalização por si mesma não pode constituir um princípio de política social tornado-se, pois, em um instrumento de priorização de recursos – alcançando efeitos distributivos de curto prazo.**

Com relação ao efeito redistributivo do gasto social verifica-se o efeito do gasto social em termos de modificações do nível de concentração de renda primária relacionados com sua progressividade ou regressividade e com o volume de recursos recebidos por cada camada social. Esta análise só considera aquela parte do gasto total que chega efetivamente à população na forma de bens e serviços ou como transferências.

Excetuando o Uruguai, nos países em que o gasto social é mais elevado (Argentina, Brasil e Costa Rica), o efeito “desconcentrador” foi mais significativo. Na Argentina, o gasto social incrementou em torno de 31% a renda primária das famílias, no Brasil, 30% e na Costa Rica, 26%. Os países de renda *per capita* média ou baixa registraram níveis de gasto social bastante inferiores ao grupo anterior. Na Colômbia e no México, a parte do gasto social representaram 13% e 12% respectivamente, da distribuição primária da renda para o conjunto

das famílias. Já os países com gasto social mais baixo, o efeito deste na renda primária também foi relativamente escasso, salvo a Bolívia, cujo gasto social incrementou 19% na renda das famílias; enquanto isso Equador e Guatemala indicaram cifras menores de 6%. Nestes três países mencionados o único efeito foi uma leve correção dos índices de concentração.

O gasto social, como se observou, influiu relativamente pouco no incremento da renda do conjunto das famílias, mas seu efeito foi muito significativo no caso de rendas das famílias mais pobres. Ainda assim, os recursos destinados aos setores sociais nos países com maior pobreza extrema seguiram sendo insuficientes para atender as necessidades dos estratos mais carentes.

No conjunto das famílias o gasto social elevou 17% a renda primária e no quintil mais pobre esse incremento subiu para 86%. A contribuição do gasto social à renda das famílias mais pobres equivaleu a cinco vezes mais a que recebe o total das famílias e dez vezes mais o aporte ao quintil superior. Esta comparação, dos aportes da renda primária da população correspondente as camadas inferior e superior da distribuição, foi mais ou menos homogênea em todos os países.

A parte mais relevante para 20% das famílias de renda baixa foi a educação, que abarcou 52% de aporte público social. No quintil de rendas superiores, esta proporção diminuiu para 27%. No caso da saúde, representou-se 33% do aporte total a 20% de famílias mais pobres e só 15% para o quintil mais rico. Para o caso da previdência social a situação foi diametralmente oposta: enquanto o gasto social atingiu somente 16% da parte do quintil inferior, este chegou a representar 58% da parte das famílias do quintil superior. Isto significa que mais de 80% da contribuição que receberam as famílias de menores rendas correspondeu a gasto em capital humano (educação e saúde), que não foi tão significativo no caso das famílias de maiores rendas (42%), onde a maior parte da contribuição estatal se deu por meio da previdência social.

Para a CEPAL (2005) o fato de o gasto social de vários países não ter sido progressivo e ainda ter beneficiado em grande medida os setores de renda alta, não se pode interpretar como um indicador de sua falta de focalização. Por exemplo, a alta proporção da previdência

social correspondeu a aposentadoria de trabalhadores que se situavam fora da pobreza. Isto não refletiu necessariamente incapacidade ou falta de vontade dos governos em beneficiar os setores de menores rendas, senão correspondeu ao cumprimento de compromissos de contribuição derivados de normas legais associadas ao funcionamento passado e atual do mercado de trabalho. Com efeito, o gasto em educação e saúde, em muitos casos de países com baixa progressividade, deveu-se ao acesso insuficiente dos potenciais beneficiários de rendas menores por conta do desconhecimento de sua existência, da distância do lugar aonde se prestou os serviços, da baixa valorização e do progressivo processo de exclusão social.

A maior focalização do gasto social nas camadas mais pobres vai depender tanto do esforço de inversão e provisão de serviços sociais para estratos de baixa renda como do efetivo acesso destes aos beneficiários. Pode-se, ainda, elevar as partes progressivas ou a progressividade das partes presentes mediante a implantação dos serviços de educação e saúde ou através de pagamento de pensões aos setores de mais baixa renda, o que poderá influir no aumento da renda e, por conseguinte, do bem-estar das famílias mais pobres!

O aumento do gasto social durante a década de 90 refletiu certa melhora no âmbito do acesso a educação e na expansão da assistência social. Grande parte do incremento dos recursos deveu-se a inversões em educação que, mediante a expansão da cobertura dos estratos de menores rendas, tendeu a dar uma progressividade um pouco maior. **No entanto, o aumento do gasto em previdência e assistência social significou três vezes mais o registrado em capital humano (educação e saúde), de modo que, por um lado, o incremento do montante das aposentadorias e pensões beneficiou as famílias de camadas média-baixa e baixas e, por outro, as transferências de caráter assistencial e demais mecanismos de assistência social colocaram em prática e fortaleceram os programas de luta contra a pobreza.**

Para a CEPAL (2005), à guisa de conclusão, é preciso continuar com os esforços em aumentar o bem-estar material e social dos setores mais pobres, o que significa seguir dando prioridade às inversões e ao desenvolvimento de serviços sociais e concomitantemente a isto, assegurar também a efetiva focalização dos benefícios nestes setores através da facilitação do acesso a estes serviços. Esses objetivos não poderão se cumprir, se, como parte da canalização

prioritária de recursos aos mais pobres, não se promover o aumento de seu volume; e isto consiste exclusivamente em uma reorientação dos setores de rendas média e alta, o que implica dizer, em desarticular grande parte dos mecanismos de proteção e promoção social que preciosamente os levaram a gozar de um maior bem-estar.

Para tanto, três metas são destacadas pela CEPAL (2005) em relação ao gasto social, quais sejam: (a) elevar o gasto e consolidar sua recuperação, principalmente nos países de menor renda por habitante; (b) estabilizar seu financiamento para evitar os efeitos adversos derivados de sua diminuição nas fases recessivas do ciclo econômico, e (c) melhorar a focalização e o efeito positivo do gasto público social, sobretudo do gasto orientado a populações mais vulneráveis ou em situação de pobreza.

Diante deste levantamento, pode-se considerar que é evidente que tais metas – ainda que fortemente discutidas neste trabalho - não lograrão condições satisfatórias, se não se levar em consideração a necessidade urgente de estabelecer um novo padrão de desenvolvimento fora daquele estabelecido pela aristocracia financeira desde Washington.

CAPÍTULO 5: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.

5.1 Conclusão.

De Sócrates até os dias atuais, todos aqueles que incorreram em revelar grandes verdades ou, pelo menos, limitaram-se a argumentar contra verdades incontestáveis, pagaram um preço elevado, seja com a solidão inerente do monólogo, seja, inclusive, com a própria vida.

A adoção do método materialista de inspiração marxista nos permitiu desvelar que a economia, mesmo na condição de ciência, continua sendo o campo da retórica e do mistério indecifrável ao ocultar, sob a base de seus fundamentos teóricos, os verdadeiros interesses de quem a conhece com profundidade.

A política, por sua vez, trata-se de um fantástico organismo em que não são os fundamentos teóricos seus instrumentos mais valiosos, mas sim, a arte em se proferir seus discursos cativantes porque certos e consensuais sobre uma realidade.

Todavia, política é a arte de expressar em palavras aquilo que se esconde no pensamento. Seu “mecanismo interno de articulação” reside, de uma maneira geral, na hipoteca da escolha eleitoral dado pela economia, ainda que se assuma que ela exaure certa dinâmica própria. Ou seja, enquanto os governantes encontram-se na condição de candidatos, usa-se o “dinheiro” como medida para obtenção do voto; e, uma vez empossados nos cargos, procede-se no contrário, ao usar-se do voto para se ganhar o dinheiro. Eis a característica essencial do sufrágio universal.

Não raro, os governantes da América Latina, historicamente, outrora tratados por estadistas – já que “fundaram” na região a base de uma sociedade capitalista “moderna” – alimentaram esse mecanismo interno draconiano na periferia do sistema, de um modo *sui generis*, demarcados pela condição da *dependência*, na medida em que, relegaram e relegam a um segundo plano a formatação de um projeto amplo de nação, mediante pacto social irrestrito.

Mesmo aceitando-se a idéia de divórcio entre a política e a economia, conforme postulam os (neo)liberais, ficou evidente que no âmbito da chamada “política econômica”, os objetivos que visavam e visam o desenvolvimento social, foram e continuam sendo sempre submetidos a tratamentos de segunda classe. Basta lembrar-se que todos os conservadores tomam para si justamente a “área econômica” e, na “área social” sobram os progressistas, pois que, nessa “área”, segundo a sabedoria liberal, não se consegue sustentar-se sozinho. Isto em si, contribui à crítica da noção liberal de separação entre política e economia.

Adotando-se, porém, um grau de interpretação mais ampliado, salientou-se nesse trabalho que é decorrente do fenômeno da globalização e do seu braço operacional articulado no neoliberalismo, o fato de o grande capital impor a ideologia da competição aos quatro cantos do mundo, de sorte para se apropriar dos excedentes produzidos pelos países com menor capacidade produtiva.

Quer se dizer além do mais, que foi necessário ao neoliberalismo impedir, outrossim, que as soberanias nacionais e regionais propiciassem outros padrões de desenvolvimento, na tentativa de anular o controle do capital sobre o trabalho e sobre os recursos naturais distribuídos desigualmente.

A onda modernizante capitalista atuou necessariamente com esse propósito e o resultado para o conjunto da América Latina, não haveria de ser pior do que: a limitação da expansão econômica, a desnacionalização dos ativos produtivos, o aprofundamento da superexploração do trabalho seguido de perdas de garantias sociais e de diminuição drástica de políticas sociais destinadas a reproduzir a força de trabalho em condições normais, e, principalmente, a destruição dos setores produtivos voltados para o mercado interno.

5.2 Recomendações.

Podem-se indicar enquanto limitações óbvias neste estudo a ausência de um debate mais amplo sobre a problemática da questão da democracia nas sociedades latino-americanas, bem como também, da discussão do alcance da cidadania e das lutas sociais à garantia de direitos sociais plenos, ou mesmo, no marco das exigências de reprodução da força de trabalho, que se acaloraram neste início de século mediante erupção de movimentos sociais locais e/ou regionais contrários a política neoliberal.

Aliás, se a América Latina confia em sua autodeterminação, em termos de desenvolvimento, a esfera da conquista nacional parece, no presente, ser a mais importante, apesar das repletas dificuldades encontradas em alguns países ainda fortemente resistentes a este projeto independente e alternativo ao simulacro de democracia imposto pela burguesia.

No entanto, acredita-se que chegará o momento em que será fundamental, para sua reinvenção, dadas as condições objetivas inerentes ao sistema capitalista, a conciliação entre as realidades nacional e regional com a mundial. Isso exigirá grande esforço de todos aqueles que acreditam e lutam por uma sociedade fraterna.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In PÓS-NEOLIBERALISMO (orgs. SADER, Emir e GENTILI, Pablo). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

AUED, Idaleto M. **Transcendência (aufhebung), alienação, manufatura e maquinaria em Karl Marx, ou de como o homem supera sua desumanização e faz-se homem plenamente desenvolvido**. Trabalho apresentado como Seminário no GT: “Trabalho e pensamento social no século XX”, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP, Araraquara (SP), 09/06/05.

BARAN, Paul & SWEEZY, Paul. **Capitalismo Monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1966.

BARBA, Carlos. **Régimen de bienestar y reforma social en México**. CEPAL: División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, n°92, Chile, 2004. Acessado em 05 dez 2005.

BORÓN, Atílio. **A trama do neoliberalismo**. In PÓS-NEOLIBERALISMO (orgs. SADER, Emir e GENTILI, Pablo). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

CANO, Wilson. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

CEPAL (2005). **América Latina y el Caribe, una década de luces y sombras**. Disponível em <http://www.eclac.org>. Acessado em 03 jan. 2007.

_____. **Panorama social de América Latina 2005**. Disponível em <http://www.eclac.org>. Acessado em 10 dez 2005.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. 31 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, J. C. **Economia, Poder e Influência Externa: O Grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa**. Tese

de doutoramento em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas (SP), 13/12/02.

DREIFUSS, René. **Matrizes do século XXI**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social do Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. Tese de doutoramento em Ciências Econômicas da Unicamp, Campinas (SP), 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina**. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

_____. **A Revolução Burguesa no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

_____. **Constituinte e Revolução**. Ensaio, n.17-18. São Paulo: Ensaio, 1989.

FONSECA, César. **Símbolo da desinformação ideológica**. Núcleo Piratininga de Comunicação, maio de 2005. Acessado em 15 out. 2005.

FORRESTER, Viviane. **O Horror Econômico**. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

GONÇALVES, R. & POMAR, V. **A armadilha da dívida. Como a dívida pública interna impede o desenvolvimento econômico e aumenta a desigualdade social**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

KATS, Jorge. **Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional**. In Revista de la CEPAL, n° 75, 2001. Disponível em <http://www.eclac.org>. Acessado em 21 jan 2005.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 14 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LESSA, Sérgio & PINASSI, Maria Orlanda (orgs.). **Lukács e a atualidade do marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la dependência**. México, D.F: Ediciones Era, 1973.

_____. **Dialética da dependência**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

_____. **Acerca del Estado en América Latina**, 1991. Disponível em <http://www.marini-escritos.unam.mx>. Acessado em 18 nov 2006.

_____. **La lucha por la democracia en América Latina**, 1985. Disponível em <http://www.marini-escritos.unam.mx>. Acessado em 18 nov 2006.

_____. **Economía y democracia en América Latina**, 1994. Disponível em <http://www.marini-escritos.unam.mx>. Acessado em 18 nov 2006.

_____. **El desarrollo del capitalismo mundial y su impacto en América Latina**, 1993. Disponível em <http://www.marini-escritos.unam.mx>. Acessado em 18 nov 2006.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural: 1982.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Liberalismo e Neoliberalismo – uma introdução comparativa**. Campinas (SP), Primeira Versão n° 73, IFCH/Unicamp, nov/97.

OLIVEIRA, Francisco de. **Entrevista. FHC faz governo conservador e desastroso**. São Paulo: Revista Adusp, maio/96, p.13-18.

OURIQUES, Nildo D. **Estado e políticas públicas na América Latina**. In Nogueira, Francis M. G. (org.). Estado e Políticas Sociais no Brasil. Paraná: Edunioeste, 2001.

_____ & PAIVA, Beatriz. **Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte?** Revista Katályses, v. 9, n. 2, julho/dez 2006, Florianópolis (SC).

PAIVA, Beatriz. **A política de financiamento da assistência social: a imprecisa tradução do LOAS**. Tese de doutoramento em Serviço Social da PUC-SP, São Paulo, 2003.

PLIHON, D. **Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira**. In Economia e Sociedade, Campinas, n°7, dez. 1996.

PRADO JR., Caio. **Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista**, 1973. Disponível em <http://www.odialetico.hpg.ig.com.br/filosofia/conhmar.htm>. Acessado em 12 agosto 2005.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SABAI, Ernani Edvino. **O Fundo Monetário Internacional e o Brasil: uma abordagem das várias fases de seu relacionamento (entre 1945 e 2002)**. Dissertação de mestrado em Ciências Econômicas da UFSC, Florianópolis (SC), 2003.

SILVA, Ludovico. **De lo uno a los otro: ensayos Filosófico- Literarios**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1975.

SOARES, L. TAVARES R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

TAVARES, Maria da Conceição Tavares. **A retomada da hegemonia americana**. In Poder e Dinheiro (orgs. TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis). Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Bases teórico-metodológicas preliminares da pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Cadernos de pesquisa Ritter dos Reis, v. IV, 2001.

VASSALO, Ligia. **A literatura brasileira e os estudos literários latino-americanos**. LASA, 2000, Miami, 16-18 março. In PIZARRO, Ana (org.). "Introducción". La literatura latinoamericana como proceso. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.

WILLIAMSON, John. **What Washington Means by Policy Reform**. Institute for International Economics, 2002. Disponível em <http://www.iie.com/publications/papers/williamson/1102.htm>. Acessado em 15 jan 2006.

WORLD BANK REPORTS, 2000. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org>.

_____. **Averting the old age crisis – policies to protect the old and promote growth**, 1994. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org>.

_____. **World Tables**, 1995. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org>.

_____. **World Development Indicators**, 2000. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org>.

_____. **Financing Health Services in Developing Countries An Agenda for Reform**. Washington, D.C., 1987. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org>.

_____. **Adjustment in Latina América. How much has happened**, 1992. Informe Anual de 1992. *La Jornada*, 17/09/92.

