

A contrarreforma do Estado na ideologia neoestruturalista da Cepal

The counter-reformation of the State in the neostructuralist ideology of ECLAC

Vanda Micheli Burginski*

Resumo – Este artigo explicita a afinidade entre o pensamento neoestruturalista da Cepal e o neoliberalismo, tendo como foco o papel do Estado na acumulação capitalista em face à crise estrutural do capital. O objetivo é trazer os principais elementos teóricos do pensamento estruturalista clássico da Cepal para demonstrar que o neoestruturalismo não se constitui em alternativa ao neoliberalismo. O Estado é acionado para estabelecer a primazia do mercado na definição do desenvolvimento, no sentido de fazer com que as regulações referentes à legislação trabalhista e os direitos sociais sejam reduzidas, em sintonia com as contrarreformas em curso. O programa neoestruturalista não produz enfrentamentos às medidas regressivas que acirram a barbarização da vida social, o que sugere a mobilização de forças sociais para a construção coletiva de um programa de esquerda, de transição para outra sociabilidade.

Palavras-chave: Cepal; neoliberalismo; neoestruturalismo; contrarreforma; Estado.

Abstract – This article explores the affinity between neostructuralist thinking of ECLAC and neoliberalism, focusing on the role of the state in capitalist accumulation in face of the structural capital crisis. Its goal is to bring the main theoretical elements of classical structural thinking of ECLAC to demonstrate that neostructuralism does not constitute an alternative to neoliberalism. The state is called upon to establish the defining role of the market primacy in development, in order to ensure that regulations regarding labor legislation and social rights are reduced, in tune with current counter-reformations. The neostructuralist program does not produce confrontations with regressive measures that aggravate the barbarization of social life, which suggests the mobilization of social forces for the collective construction of a left-wing program, in transition to another type of sociability.

Keywords: ECLAC; neoliberalism; neostructuralism; counter-reformation; State.

* Doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins (UFT). *Correspondência:* Quadra 506 N, NS 06, HM 01, LT. 02, Residencial Bom Sucesso, Ap. 703, Bloco B, Palmas – TO. CEP 77006-622. E-mail: <micheliuft@gmail.com>.

Introdução

Historicamente, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) ficou conhecida pela sua abordagem estruturalista clássica antiliberalização, com vistas a proteger as economias latino-americanas da vulnerabilidade externa. Nessa concepção, a deterioração dos termos de troca era a principal causa da rigidez estrutural, demarcada por uma divisão internacional do trabalho, em que a dinâmica do comércio exterior não permitia promover uma transformação substancial, causando a dependência. O Estado deveria ter um papel central ao proteger a indústria nacional, em alguns casos substituindo os processos do mercado, estabelecendo padrões de proteção e regulação social.

Entretanto, nesse período prevalecia, mundialmente, o pacto keynesiano-fordista, no qual os Estados tinham em comum estratégias que deveriam se concentrar no crescimento econômico, no pleno emprego e em direitos sociais públicos e universais, em um cenário de forte mobilização da classe trabalhadora que trouxe à cena política outras possibilidades societárias, para além do capitalismo.

Se, no processo de transformações societárias do pós-1945 foi possível identificar um amplo debate em torno das concepções de desenvolvimento que colocou a Cepal enquanto alternativa à ortodoxia, nos tempos atuais assiste-se a um retrocesso sem precedentes. Nos anos 1990, a comissão passa a revisar o pensamento estruturalista, surgindo a partir de então o neoestruturalismo. O que se pretende abordar é que a ideologia neoestruturalista da Cepal abandona as perspectivas críticas e se aproxima das contrarreformas neoliberais, que pretendem refuncionalizar o Estado para viabilizar as transformações sociais em curso.

Deve-se ressaltar que não pretende recorrer a uma análise do conceito marxiano e marxista do desenvolvimento; entretanto, é a partir do referencial marxista que se propõe a estabelecer uma crítica da ideologia neoestruturalista, localizando esse reposicionamento ideológico sobre o desenvolvimento, a partir das transformações societárias trazidas pela crise estrutural do capital de final dos anos 1960. Assim, essa reflexão parte da perspectiva de que as propostas e programas de desenvolvimento sintonizados com as “saídas” capitalistas para a crise não se constituem em alternativa perante as contrarreformas regressivas e destrutivas do capital, o que coloca a defesa de direitos sociais amplos e universais na agenda de luta anticapitalista.

1. O pensamento estruturalista da Cepal clássica (1950-1960)

É preciso esclarecer que não se pretende realizar um trabalho sobre a história da Cepal, já que há importantes estudos dedicados a essa

tarefa (BIELSCHOWSKY, 2000; RODRIGUES, 2009; VITAGLIANO, 2004). Pretende-se, porém, abordar alguns elementos que caracterizaram o pensamento estruturalista dos anos 1950-1960, de cariz reformista, no sentido de apontar o esgotamento das possibilidades civilizatórias do “reformismo” para os tempos atuais.

As teorias do desenvolvimento começaram a tomar forma e fomentaram a grande discussão a partir de 1945. O desenvolvimentismo se relacionava ao destino de praticamente todos os países: tanto os arrasados pela guerra, quanto os países da Ásia e da África, que se tornaram politicamente independentes ou estavam em processo de libertação. Além disso, também se referia aos países dependentes economicamente, como os da América Latina e o Caribe. Nesse período criaram-se comissões econômicas para África, Ásia e o Extremo Oriente. A Cepal foi criada em 1948 junto à Organização das Nações Unidas (ONU).

Em nível mundial, as críticas ao *laissez-faire* se sobressaíam devido ao clima de desconfiança da própria burguesia em relação aos automatismos do mercado. A contestação dos princípios do livre mercado seria impensável para a burguesia, sem levar em consideração os efeitos da crise mundial de 1929, a organização operária e a ameaça do “socialismo real” (ainda que se reconheçam suas limitações) na então União Soviética. Além disso, os Estados Unidos passaram, então, a liderar o processo de integração monopólica dos países latino-americanos aos seus interesses econômicos.

Fizeram parte da Cepal ou estiveram influenciados por ela (além de Raúl Prebisch, seu principal intelectual) autores de livros clássicos da história econômica da região, como Celso Furtado e sua *Formação econômica do Brasil*, Aníbal Pinto, no Chile, com *Um caso de desarrollo frustrado* (1956), e Aldo Ferrer (1979) e sua obra *La economía argentina*, dentre outros. A Cepal se consolidou enquanto agência preocupada com diagnósticos e políticas de desenvolvimento econômico. A atividade da comissão não se resumiu à sistematização de propostas econômicas, antes de tudo, tornou-se o centro de debates, planejamento, formação e divulgação das ideias desenvolvimentistas.

Em termos teóricos, a principal contribuição do pensamento estruturalista da Cepal foi a crítica à teoria neoclássica, assentada na hipótese das vantagens comparativas. Essa teoria tem por base que a suposta “ótima” distribuição dos frutos advindos do progresso técnico se daria através da liberalização do mercado mundial. A recomendação é que a periferia deve direcionar seus esforços em produzir alimentos e matérias-primas, enquanto os países centrais devem se especializar em produtos industriais que concentrem alto padrão tecnológico e de produtividade do trabalho.

A tese estruturalista da troca desigual sustentava que essa política macroeconômica aprofundava a desigualdade entre as economias centrais e as periféricas. A saída seria a aceleração da industrialização a partir da substituição de importações, com objetivo de agregar melhores preços aos

produtos fabricados no país, aumentar a produtividade do trabalho e, consequentemente, a taxa média de lucro entre as economias nacionais.

Prevalecia a visão de que o capital estrangeiro aumentava a vulnerabilidade externa e constituía um verdadeiro entrave para o desenvolvimento econômico da América Latina. Nas condições internacionais do capitalismo monopolista, o desenvolvimento não aconteceria mediante um processo espontâneo através de uma articulação com o mercado mundial. Era preciso adotar uma política de desenvolvimento para dentro, tendo o Estado o papel central nesse processo.

As propostas da Cepal se concentravam na adoção de medidas corretivas, aliadas a uma estratégia econômica nacional baseada na mudança da estrutura produtiva, através da industrialização substitutiva de importações para reduzir a vulnerabilidade externa estrutural. Essas propostas assentavam-se nas seguintes recomendações: a) promover menor dependência em relação à exportação de *commodities*; b) reduzir as lacunas tecnológicas através do sistema nacional de inovações; e c) estabelecer limites aos investimentos estrangeiros, restringindo o acesso a determinados setores, e obter incentivos governamentais (GONÇALVES, 2012, p. 652).

O Estado deveria ser o indutor do desenvolvimento no sentido de racionalizar, direcionar e incentivar atividades industriais, seja organizando e planejando a aplicação de recursos, adotando medidas de proteção à indústria local, promovendo a possibilidade de incentivar tecnologias compatíveis com o quadro populacional e financeiro; seja, ainda, garantindo os meios necessários à expansão do capitalismo, mesmo que o Estado fosse o próprio produtor de mercadorias.

A Cepal tinha uma alternativa de desenvolvimento para a América Latina que contradizia a ortodoxia neoclássica e denunciava a existência de uma ordem mundial hierarquizada e desfavorável aos países subdesenvolvidos (CARCANHOLO, 2008; GONÇALVES, 2012; TRASPADINI, 2014). Partia de questões estruturais para explicar o subdesenvolvimento da América Latina como crítica ao colonialismo e ao imperialismo, mas evitava as análises sintonizadas com a luta de classes e projetava que o Estado deveria realizar uma efetiva transição para a sociedade burguesa, através de reformas estruturais e mediante a conciliação de classes.

Embora criticasse a articulação estabelecida entre as economias periféricas e as centrais, a Cepal interpretou a transformação capitalista a partir de horizontes de análise circunscritos ao capitalismo em si, como destino inexorável da história da humanidade. Ao longo de sua trajetória recebeu inúmeras críticas pelo fato de trazer uma concepção neutra de Estado, alheio às contradições de classe, ou porque não abordou a relação dialética entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, tratando-os apenas por uma diferença quantitativa.

Essas críticas se intensificaram a partir dos anos 1960 e se estenderam durante toda a década de 1970, período de ditaduras militares na

América Latina. Os anos 1960 foram decisivos pois implicavam a passagem da industrialização de substituição de importações à etapa da industrialização pesada, que exigia uma rearticulação entre o Estado, o capital privado nacional e o capital estrangeiro. Esse processo veio acompanhado de uma substantiva politização em torno do processo de industrialização e inserção dos países dependentes no mercado mundial.

Nesse contexto, a crítica de Cardoso e Faletto (1973) ao estruturalismo cepalino trouxe para o debate a impossibilidade de pensar um desenvolvimento que não estivesse em países centrais passíveis de produzir políticas para aproveitar as novas oportunidades de crescimento econômico (CARDOSO; FALETTTO, 1973, p. 29). Nessa acepção, há uma crítica que retrocede à perspectiva estruturalista, uma vez que pressupõe a integração dos países ao mercado mundial e às tendências mundiais em curso, compatíveis com a perspectiva neoclássica.

Entre a tradição marxista¹ pode-se destacar a crítica de Marini (2011) na obra *Dialética da dependência*. Para o autor, ainda que seja evidente a existência da troca desigual das mercadorias no mercado mundial, as análises estruturalistas não tocam na centralidade da causa do subdesenvolvimento, pois não é a troca desigual no mercado mundial que *determina* a inserção dependente dos países latino-americanos. A inserção dependente implica que, no marco da troca desigual, “a apropriação de valor realizado encobre a apropriação de mais valor que é gerado mediante a exploração da força de trabalho no interior de cada nação” (MARINI, 2011, p. 147).

Apesar das críticas à Cepal clássica, é inegável que suas elaborações teóricas representaram uma crítica à ortodoxia ao construir em torno do papel do Estado ideias que contrariavam os sinais do mercado. Contudo, se no auge do desenvolvimentismo a ortodoxia era um inimigo com menor influência política, nos dias atuais essas ideias se converteram em dominantes. Nos anos 1990, a Cepal passou por uma revisão teórica que não permite colocá-la como alternativa; ao contrário, optou por dar ressonância às versões conservadoras que viam a “crise do Estado” e aderiu aos programas de abertura comercial e financeira, bem como às medidas regressivas de redução da intervenção do Estado.

2. O neoestruturalismo e a aproximação ideológica da Cepal ao neoliberalismo

Nas últimas três décadas do século passado, o neoliberalismo se tornou hegemônico e trouxe tempos de nítido conservadorismo, que atingiu as formas culturais, as identidades coletivas e as subjetividades, erodindo

¹ Nesse debate, destacaram-se outros teóricos vinculados à teoria marxista da dependência, como Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra, além de Florestan Fernandes. Evidencia-se, além disso, também a *Crítica à razão dualista*, de Francisco de Oliveira.

projetos e utopias. A ofensiva burguesa restringiu as possibilidades desenvolvimentistas à sua órbita de atuação. Esse contexto atingiu até os segmentos que historicamente eram inóspitos à ortodoxia, no caso, a Cepal.

Antes de adentrar no debate sobre a revisão teórica da Cepal e sua aproximação à ortodoxia, é necessário retomar, ainda que brevemente, algumas inflexões importantes trazidas pela conjuntura mundial de crise estrutural do capital frente à estratégia de endividamento externo dos países latino-americanos, acentuando sua inserção subordinada à “nova” divisão internacional do trabalho no processo de transição das ditaduras militares para os regimes democráticos.

2.1 A ofensiva neoliberal e a encruzilhada da América Latina

Com a crise estrutural do final dos anos 1960, ocorreram profundas transformações que fizeram findar o ciclo expansivo da economia internacional. Isso significou a acentuação da crise de todas as relações sociais burguesas e, mais especificamente, das relações de produção capitalista (MANDEL, 1990). A transferência de fluxos de capitais do setor produtivo para o financeiro ocasionou uma mudança particularmente importante no que diz respeito à relação capital e trabalho e nas requisições mais profundas dirigidas ao Estado, com drásticas repercussões entre as economias latinoamericanas.

A mundialização do capital ampliou o domínio do capital portador de juros que acentuou a hierarquização entre os países, acirrando a dependência. A exigência de maior elaboração na produção de bens para a exportação demandou padrões tecnológicos mais avançados, que colocaram em xeque o projeto de industrialização prevalente, situando a América Latina em uma encruzilhada. Deu-se início a um padrão exportador de reprodução do capital, que requisitou um rearranjo na “nova” divisão internacional do trabalho (OSÓRIO, 2012, p. 101).

A época neoliberal é marcada por forte queda no crescimento econômico e uma relação conjugada entre redução de salários e da parte dos lucros reservada aos investimentos. As políticas neoliberais não ocasionaram a queda da taxa de lucros, ao contrário, elas foram contemporâneas e prosseguiram com essa redução. Pela própria lógica do desenvolvimento desigual, a exploração das diferenças de valor e de preços ocorre na compra da força de trabalho e nas taxas de rendimentos permitidas pela desregulamentação do trabalho. A aceleração das taxas de mais-valor colocadas ao capital funcionante (diga-se, extrator de mais-valor) pelas normas de rentabilidades do capital portador de juros pressionou a busca sistemática por trabalho barato, propiciado pela transnacionalização da economia com a deslocalização de empresas. Esse processo expandiu a subcontratação em nível mundial, atingindo “em cheio” os trabalhadores assalariados, de modo que é contra eles que recaem “os efeitos das normas de rentabilidade impostas pelo capital financeiro” (CHESNAIS, 2005, p. 55).

A estratégia burguesa para a retomada das taxas de lucros nos níveis do período desenvolvimentista passa a se articular em três eixos: a reestruturação produtiva – que imprimiu uma fragilização quanto à resistência dos trabalhadores em face às condições de vida e de trabalho; a mundialização – que rearticula o mercado mundial, redefinindo a especialização dos países comandados pelo capital financeiro; e o neoliberalismo – que é representado pelas contrarreformas neoliberais, através de uma reação burguesa para refuncionalizar o papel do Estado, favorável a essas mudanças (BEHRING, 2008, p. 197-198).

Pode-se dizer que a consolidação do neoliberalismo se deu a partir de sua adoção entre os governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos, nos anos 1980. Porém, foi no Chile, sob o regime militar do ditador Pinochet, ainda nos anos 1970, que se adotou o neoliberalismo como a primeira experiência. Para Granemann (2006), essa experiência serviu de teste para a implantação do sistema previdenciário privado imposto pela ditadura militar chilena, pois tal violência da acumulação do capital sobre as conquistas do trabalho não poderia contar com condições mais propícias que as construídas pelo golpe militar do grande capital. Assim, as propostas neoliberais foram utilizadas no sentido de serem modeladas, de forma que se pudesse ter uma aplicabilidade na economia real, o que é uma necessidade inexorável para a construção de argumentos em seu próprio favor.

O crônico endividamento externo promovido pela decisão norte-americana em elevar as taxas de juros impactou duramente os países latino-americanos, em especial aqueles com dívidas externas contraídas a juros flutuantes. A estratégia de endividamento se intensificou sob os regimes militares, que propiciaram as condições institucionais para a realização dos reescalamentos da dívida a juros exorbitantes em favor dos bancos, mediante assessoria do Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse cenário de juros flutuantes, as dívidas não puderam ser dirimidas; ao contrário, transformaram-se em mecanismo de extração de renda e de dominação política, o que dificultou a elaboração de políticas macroeconômicas soberanas. Para dar uma ideia da extorsão praticada pelos bancos, a Cepal estimou que, na primeira rodada de reescalamentos realizada nos anos de 1980, a taxa de risco média somou US\$ 49,5 bilhões, em 2,25%, o dobro das taxas de risco da década de 1970. Soma-se a isso o juro básico flutuante que significou um lucro líquido anual para os bancos de US\$ 1,7 bilhão (KUCINSKI; BRANFORD, 1987, p. 203).

A macroeconomia neoliberal é apontada como saída para a crise e apresentada como a única alternativa séria, politicamente viável e socialmente responsável. A estabilização macroeconômica tem por princípios estabelecer o controle da inflação; a liberalização; a privatização; a flexibilização do trabalho e, sobretudo, impor a disciplina fiscal aos países latino-americanos, cujas pretensões são bem evidentes: garantir reservas de capital

para pagamentos de juros e amortizações da dívida externa junto ao capital portador de juros. A pré-condição do neoliberalismo é a eliminação de todos os entraves ao mercado impostos pelo Estado protecionista e regulador. Se, para os neoliberais, as raízes da crise se concentram no Estado, o primordial é reorientar o seu papel e construir um ambiente “saudável” aos negócios. O fato de o neoliberalismo corroborar com a retórica da desqualificação da ação estatal, tida como ineficiente, não quer dizer que os neoliberais defendam uma linha passiva do Estado em favor do capital. Isso porque a estatização que se opõe ao capital é tão somente aquela que vai contra os seus interesses.

Nos anos 1980, a crítica da Cepal ao mecanismo da dívida externa apontava os países centrais como corresponsáveis pelo endividamento dos países latino-americanos. Entretanto, com o fortalecimento das políticas pró-liberalização, as críticas ao modelo desenvolvimentista assumiram tons de radicalidade. Os teóricos neoliberais difundiram a ideia de que a existência da crise na América Latina devia-se ao modelo atribuído à Cepal. A partir dos anos 1990, a Cepal passa por uma revisão interna que corrobora com as transformações em curso.

2.2 Neoestruturalismo e neoliberalismo: um debate em curso

A estratégia “Transformação produtiva com equidade: tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e o Caribe” (TPE) (CEPAL, 1990) e o documento *América Latina: políticas para melhorar a inserção na economia mundial* (CEPAL, 1994) representaram um conjunto de elaborações teóricas que marcaram a revisão da Cepal². Embora algumas preocupações centrais permaneçam nas elaborações, como a questão da incorporação do progresso técnico, o emprego e a distribuição de renda, o que chama a atenção é o tratamento teórico e as propostas de superação do subdesenvolvimento, que não permitem mais colocar a Cepal como alternativa à ortodoxia.

Segundo o diagnóstico desse pensamento, os países devem concentrar-se em dois critérios principais: reduzir a regulação estatal e estabelecer mecanismos de fomento à competição, princípios fundamentais do neoliberalismo, reforçando um conjunto de aportes teóricos e ideológicos que são compatíveis com as transformações em curso.

O argumento para a revisão em torno da intervenção estatal se deve à experiência da crise econômica e seus rebatimentos nos países da América Latina que, segundo a Cepal, trouxe uma lição central: “para crescer de forma sólida é indispensável manter os equilíbrios macroeconômicos” (CEPAL, 1990, p. 48). A prioridade passa a ser a manutenção dos princípios

² Também se destaca o documento *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro e microeconomía* (1996).

macroeconômicos, pautando a intervenção do Estado para a restauração das taxas de lucro, em detrimento de sua função mediadora e civilizadora da sociedade. Em última instância, o diagnóstico consiste em colocar o mercado como prioritário na alocação dos recursos sociais, através de mecanismos que permitam controlar e restringir a atuação do setor público, tal como consta no documento TPE (CEPAL, 2000, p. 898):

O estilo da intervenção estatal deverá ser reformulado em relação às décadas anteriores. [...] Convém agora deslocar as prioridades para o fortalecimento de um a competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na evolução para níveis razoáveis de equidade. Isso não significa, necessariamente, aumentar nem diminuir o papel da ação pública, mas aumentar seu impacto positivo na eficiência e na eficácia do conjunto do sistema econômico. Requer também um a mudança em seus procedimentos tradicionais em matéria de planejamento.

O foco se voltou para a transformação produtiva, por intermédio da liberalização dos mercados, especialmente através das privatizações. As soluções consistem em remover as regulamentações que restringem a entrada de capitais financeiros e privatizar as empresas públicas para redimensionar o papel do Estado, a fim de adequá-lo a uma intervenção mais eficiente para o mercado. No documento *América Latina: políticas para melhorar a inserção na economia mundial* (CEPAL, 1994), os mercados financeiros são vistos como fundamentais no processo de desenvolvimento e passa-se a ser consensual a liberalização, tanto financeira quanto comercial. A recomendação se limita a utilizar uma política regulatória, quando necessária, para atrair capitais externos e desestimular a entrada de capitais especulativos. Aqui se defende uma das principais medidas do neoliberalismo, a abertura para atrair capitais externos de longo prazo e investimentos para incentivar a concorrência e a produtividade, fatores considerados necessários para retomar o crescimento.

A redefinição da estratégia de intervenção estatal implicou em crítica ao modelo industrializante defendido pela teoria estruturalista. Evidentemente, reduzir a intervenção estatal e fomentar a competição configuram-se como orientações que estão em sintonia com a mundialização do capital. Os Estados passam a sintonizarem-se com o neoliberalismo à medida que se facilita a competição entre as empresas, corporações e entidades territoriais, aceitando-se as regras de livre comércio e recorrendo-se a mercados de exportação abertos (HARVEY, 2012).

Apesar de compatibilizar com o neoliberalismo, a Cepal tem se colocado no debate sobre o desenvolvimento como uma alternativa. Nos documentos produzidos por autores do chamado neoestruturalismo³ cepalino, é comum encontrarmos argumentos que denotam a necessidade

.....
³ Terminologia empregada pelos cepalinos.

em se diferenciar do neoliberalismo. Isso se deve ao fato de que, no decorrer dos anos 1990, as promessas neoliberais não foram materializadas, particularmente entre aqueles países que foram os “alunos mais aplicados” da disciplina fiscal imposta. O resultado dessa política na América Latina foi nefasto: baixo crescimento econômico, aumento da vulnerabilidade externa, reprimarização das exportações, agudização da pobreza, desemprego estrutural e flexibilização do trabalho – um cenário de consideráveis retrocessos sociais.

O posicionamento em relação ao neoliberalismo se tornou fundamental para qualquer modelo de desenvolvimento que se apresentasse como alternativa (CARCANHOLO, 2008). A posição da Cepal sobre os efeitos da liberalização foi conciliadora, pois não se colocou contra as “reformas”; ao contrário, passou a apoiá-las. Nessa direção, os países deveriam aproveitar ao máximo as oportunidades oferecidas pelas vantagens comparativas no mercado mundial. Com essas proposições, o que configuraria a Cepal como alternativa ao neoliberalismo?

Para os neoestruturalistas, a revisão da Cepal permitiu elaborar propostas afinadas aos novos tempos e, paradoxalmente, também se manteve enquanto alternativa à ortodoxia. Segundo Rodríguez (2009), a comissão buscou um enfoque diverso, no sentido de sugerir uma macroeconomia viável mediante a continuidade do crescimento econômico em longo prazo. Nessa direção, o que diferenciaria o neoestruturalismo do neoliberalismo é a perspectiva de longo prazo.

Em uma linha de argumentação bem semelhante à anterior, Bielschowsky (2000) defende que a Cepal inspira uma proposta alternativa, pois tanto o progresso técnico, quanto a distribuição de renda e o emprego se configuram na mesma agenda de investigação de cinquenta anos atrás.

É evidente que a Cepal não se mantém como alternativa, pois defender as “reformas” pró-mercado enquanto estratégia de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, argumentar que estas aprofundam os problemas estruturais das economias dependentes, são dois extremos inconciliáveis. Ao se colocar no meio-termo, a Cepal estaria se “abstendo de algo que é imperativo no debate a respeito das estratégias de desenvolvimento” (CARCANHOLO, 2008, p. 137). Além disso, temas como progresso técnico, distribuição de renda e emprego não são exclusivos do pensamento crítico; o que lhes dá sentido crítico é a forma como são abordados.

É importante observar o que tornaria específico o pensamento neoestruturalista sobre o Estado frente à sua visão estruturalista, bem como frente à ortodoxia. Para fazer essa distinção, os neoestruturalistas fazem o seguinte recorte: os neoliberais defendem a abertura comercial e o Estado mínimo, enquanto que o estruturalismo seria totalmente o oposto, recomendando restrições à abertura externa e priorizando o mercado interno, tendo o Estado como central no processo de planejamento e direção. Contrariamente ao estruturalismo, as propostas do neoestruturalismo incentivam a

concorrência externa como estímulo à produtividade interna. Além disso, o Estado deve ter um papel ativo referente às “falhas” da política econômica ao estabelecer a primazia do mercado na definição do desenvolvimento, portanto, uma inevitável aproximação ao neoliberalismo.

Os argumentos utilizados para distinguir o neoestruturalismo do neoliberalismo são extremamente frágeis, pois partem do pressuposto de que Estado e mercado são antagônicos na dinâmica do desenvolvimento capitalista. O que se observa é que o neoliberalismo nunca adotou uma linha passiva de intervenção estatal, já que o Estado sempre foi complementar ao mercado, no sentido de garantir tanto os pressupostos legais, quanto os econômicos, que servem de base política para a sustentação da acumulação e garantia das condições gerais de produção e reprodução do capital.

3. A primazia do mercado e o contrarreformismo da Cepal

Nesse tópico pretende-se mostrar que a Cepal, ao se alinhar à ortodoxia, passa a aderir às contrarreformas, defendendo mecanismos de desregulamentação dos direitos trabalhistas em consonância com os discursos dominantes que pressionam a redução de custos com o trabalho. A liberalização e desregulamentação se tornam fundamentais para o movimento dos oligopólios, ao recuperar a liberdade de ação, organização e integração das vantagens comparativas, dentre elas os diferenciais de custo da força de trabalho. Nesse processo, as fortes repercussões da reestruturação produtiva e da mundialização do capital no âmbito do Estado configuram em linhas gerais uma contrarreforma (BEHRING, 2008, p. 58). Para tecer a argumentação cabe retomar, de forma breve, alguns elementos centrais para sistematizar o sentido sócio-histórico da contrarreforma.

Historicamente, as reformas tiveram longa tradição entre os setores da esquerda e estiveram no epicentro do debate teórico e político nos séculos XIX e XX. Caracterizaram-se por uma intervenção do Estado sob a pressão do movimento operário para impor limites aos ganhos do capital, na perspectiva de garantir direitos a partir de regulamentações do trabalho e serviços sociais públicos que ampliaram a melhoria nas condições de vida dos trabalhadores. Por mais que as reformas fossem e devessem ser criticadas, também se constituíram em um legado da esquerda.

No Pós-Segunda Guerra, os chamados “anos de ouro” se caracterizaram pela implantação das reformas e a institucionalização do Estado social, levando em consideração as diferentes formações nacionais, a luta de classes e o papel do Estado. É evidente que o Estado social não é capaz de superar as desigualdades por meio de direitos sociais, já que a desigualdade é um elemento estruturante do capitalismo. Se, por um lado, o Estado social se mostrou imprescindível para criar condições objetivas de reprodução e integração da força de trabalho e reprodução ampliada do

capital, por outro, é inegável que a ampliação dos direitos sociais assegurou bens e serviços sociais públicos (BOSCHETTI, 2016, p. 49).

O que foi chamado de reforma se referiu à tendência temporal e geopoliticamente situada que configurou uma “combinação entre acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade e redistribuição” (BEHRING, 2008, p. 129). De fato, o que as “reformas” neoliberais vêm promovendo é uma redução considerável dos direitos sociais, reconfigurando a intervenção estatal em favor do capital, diante de suas exigências exacerbadas de extração de mais-valor. O que se vivencia é um ambiente contrarreformista, uma reação burguesa conservadora e monetarista contra os direitos sociais, de natureza regressiva.

Convém ressaltar que, pelo fato de as reformas terem uma conotação positiva, o neoliberalismo vem adotando o termo de forma pragmática, “como se qualquer mudança implicasse uma reforma, não importando seu sentido sócio histórico e suas consequências sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 149). Por isso é importante reafirmar que se trata de contrar-reformas.

Ao defender a abertura comercial e financeira e estabelecer marcos regulatórios que tenham por base a liberdade dos mercados privados, a Cepal promove uma alteração substancial no modo de ver o sistema centro-periferia, que é contrário à concepção anterior. Conforme Castelo (2009, p. 89), trata-se de uma nova etapa do estruturalismo latino-americano, que podemos chamar de *estruturalismo desestruturado*. Este se supõe teoricamente desenvolvido, mas está ausente de análises substantivas de questões econômicas, políticas e sociais estruturais.

A abertura comercial expôs as indústrias nacionais à competitividade com os países de parques industriais tecnológicos mais desenvolvidos, o que inviabilizou o avanço e, em alguns casos, a própria continuidade da produção interna, devido ao custo dos produtos importados em comparação com os produtos domésticos. A empresa transnacional se torna mais poderosa que o Estado-Nação, penetrando e se associando a este, de modo que os setores se desenvolvem mediante sua influência. Tais empresas se movem a partir das vantagens competitivas e, ao operar fora de seu país de origem, estabelecem relações complexas para extrair lucros, explorando ao máximo as desigualdades nacionais. O resultado é uma maior dependência tecnológica externa e uma maior dominação em relação aos períodos anteriores.

No que tange aos direitos sociais, o mercado é considerado a instância distributiva e pontencializadora da equidade, sendo esta última condicionada pela compra de bens e serviços (mercadorias) e não acessada a partir de serviços sociais públicos. O que se observa nas abordagens neo-estruturalistas da Cepal são os automatismos entre crescimento econômico, progresso técnico e equidade, pois progresso técnico induziria à acumulação de capital, que estaria relacionada automaticamente com as melhorias na equidade no que se refere à realização (venda) da produção de bens. Assim,

o progresso técnico e o aumento da produtividade são concebidos como conceitos em si mesmos, eliminando do horizonte de análise a contradição imanente entre a introdução da tecnologia na produção e a intensificação da exploração da força de trabalho.

Embora reconheça que os últimos avanços tecnológicos exigem das empresas uma maior adaptação às mudanças, a comissão mantém a ideia de que, no mercado mundial, a abertura é pré-requisito e, consequentemente, expõe cada vez mais as empresas à competitividade, pressionando para diminuição dos custos com o trabalho e sua proteção. Entretanto, são tratados como custos inevitáveis do progresso. No documento *O novo cenário laboral latino-americano* (CEPAL, 2009), o ponto de partida é a redução da proteção trabalhista ao projetar que o desenvolvimento deverá se basear em uma institucionalidade trabalhista mínima que favoreça a competitividade e a empregabilidade.

As recomendações para a empregabilidade se baseiam, essencialmente, na capacitação para um mercado de trabalho mais flexível para estimular a rotatividade de mão de obra e convergir com a competitividade das empresas. Como está explícito no documento: “os mercados de trabalho interno e externos com mais elementos de adaptatividade teriam papel importante no fomento da flexibilidade no processo produtivo” (CEPAL, 2009, p. 20). O pano de fundo em que se movem tais ideologias é a flexibilização, que, através dos processos de terceirização, elabora práticas que o capital já experimentou no passado, mesclando com as modernamente conhecidas (TAVARES, 2004). Essas construções ideológicas reforçam a visão de que a regulamentação deve ser eliminada ou consideravelmente reduzida por representar um entrave ao emprego, e não por trazer maior liberdade ao capital. Têm sido disseminadas de forma a promover a conciliação de classes, que impedem um rumo certo à luta de classes.

O emblemático dessas propostas é a retomada da conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento social; em outras palavras, “crescimento e equidade”, dimensões incompatíveis com a lógica do capital (MOTA et al., 2012, p. 160).

Dentro dos padrões estabelecidos pelo processo de mundialização do capital, a tendência do desenvolvimento capitalista é a de incorporar cada vez mais mecanismos de exploração da força de trabalho. Isso porque é próprio da dinâmica do desenvolvimento a reprodução e ampliação constante do diferencial internacional da produtividade do trabalho (MANDEL, 1982, p. 243). Assim, é totalmente falsa a hipótese do nivelamento das taxas de lucros em nível mundial, já que as discrepâncias de valor e de preço da mercadoria força de trabalho não são causas, mas efeito do diferencial de produtividade em nível mundial (MANDEL, 1982, p. 249).

As “saídas” capitalistas para a crise sintonizadas com a conciliação de classes não conseguem produzir enfrentamentos consideráveis diante das forças regressivas e destrutivas do capital e contribuem para o aperfei-

çoamento de discursos dos donos do poder, sempre empenhados em mudar algumas coisas de tal modo que nada se transforme.

Considerações finais

A crítica elaborada trouxe o debate do esgotamento da perspectiva civilizatória de programas que comungam com as “saídas” capitalistas para a crise, pois não fornecem concepções alternativas e coerentes acerca do modo como as economias capitalistas, particularmente as dependentes, devem ser conduzidas. Tampouco mobilizam possibilidades de enfrentamentos às regressivas contrarreformas em curso, que acentuam a barbarização da vida social. Nessa direção, o pensamento neoestruturalista da Cepal não pode ser considerado um contraponto ou mesmo uma alternativa ao projeto neoliberal, à medida que se reeditam, sob “novas” condições, os velhos signos da dependência, que acirram a dominação externa e que tendem a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população (OSÓRIO, 2012, p. 104).

Referências

- BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Editora Cortez, 2008.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. S. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Vol. 1. Brasília: Record/Cepal/Cofecon, 2000.
- BOSCHETTI, I. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.
- CARCANHOLO, M. D. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova Cepal dentro do Consenso de Washington. *Revista Análise Econômica*, Rio Grande do Sul, v. 26, n. 49, 2008.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2009.
- CEPAL. *Transformacion productiva con equidade (TPE)*. Chile: Cepal, 1990.
- _____. *América Latina: políticas para melhorar a inserção na economia mundial*. Chile: Cepal, 1994.
- _____. *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Chile: Cepal, 2009.
- CHESNAIS, F. O Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Editora Boitempo, 2005.
- GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/03.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2013.
- GRANEMANN, S. *Para uma interpretação marxista da previdência privada*. Tese (Doutorado) “ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2006.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Editora Loyola, 2012.
- KUCINSKY, B.; BRANDFORD, S. *A ditadura da dívida – causas e consequências da dívida latino-americana*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Editora da Unicamp/Editora Ensaio, 1990.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Org.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MOTA, A. E. et al. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E. (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

OSÓRIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Org.). *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Cepal, 2009.

TAVARES, M. A. *Os fios (in)visíveis da produção capitalista*. Informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

TRASPADINI, R. *A teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Outras expressões, 2014.

VITAGLIANO, L. F. *A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos programas de ajustes neoliberais*. Campinas, 2004. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

DOI: 10.12957/rep.2017.32751

Recebido em 01 de março de 2017.

Aprovado para publicação em 17 de julho de 2017.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.