

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

HELOÍSA TELES

**DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: A DIALÉTICA DAS
RECOMENDAÇÕES DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS PARA A REGIÃO**

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

HELOÍSA TELES

**DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: A
DIALÉTICA DAS RECOMENDAÇÕES DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS PARA A
REGIÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, na linha de Pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

PORTO ALEGRE

2018

HELOÍSA TELES

**DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: A
DIALÉTICA DAS RECOMENDAÇÕES DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS PARA A
REGIÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, na linha de Pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis (Orientador)

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof. Dra. Berenice Rojas Couto

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof. Dra. Juliane Feix Peruzzo

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Osmar Tomaz de Souza

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Ficha Catalográfica

T269d Teles, Heloísa

Desenvolvimento e proteção social na América Latina : a dialética das recomendações das agências multilaterais para a região / Heloísa Teles . – 2018.

217.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis.

1. Desenvolvimento. 2. Proteção Social. 3. América Latina. 4. Agências Multilaterais. I. Reis, Carlos Nelson dos. II. Título.

Dedico essa tese aos meus queridos pais: Almiro e Salete. Pedacinhos de quem eu sou que, com a simplicidade da vida, me ensinaram o valor do amor e da coragem!!!!

AGRADECIMENTOS

Sem o amor e a coragem nada disso seria possível. Sou infinitamente grata pela possibilidade de partilhar e compor tantos processos lindos que me fazem seguir aprendendo e apaixonando pela vida.

Partindo dos ensinamentos de Lispector quando afirma que “há a vida que é para ser intensamente vivida. Há o amor. Que tem que ser vivido até a última gota”, de maneira muito especial agradeço:

Ao amor da minha vida: Vaimer! Obrigada por cotidianamente reafirmar o quanto o amor é necessário e possível!! Sou grata por partilhar tanto aprendizado e afeto contigo ao longo desses últimos quatorze anos. Que possamos seguir sendo juntos o melhor de nós!

À minha querida família, sem a qual jamais seria possível concluir esse sonho: Mãe, Pai, Mag e Dudu. Serei a primeira doutora da nossa família e sei bem o significado da realização desse sonho! Agradeço todo incentivo e apoio recebido os quais foram indispensáveis para a conclusão dessa etapa!!!

À minha querida Lulu! Parceira de vida, profissão e sonhos! És muito especial em minha trajetória!!! Sou imensamente grata por trazer o Matheus para nossas vidas e partilhar tanto amor!

Ao meu querido Lê: parceiro e cúmplice das inquietações que fazem a vida mais alegre e crítica. Tens muita responsabilidade nessa conquista, pois cotidianamente me motiva a refletir mais e melhor!

Às minhas queridas colegas da UCS com as quais tenho aprendido o ofício da docência. Ana, Bete e Marga vocês marcam minha trajetória como exemplos de amor e perseverança. Agradeço de forma muito especial a minha querida Mara, a qual me fez acreditar que esse sonho era possível!

Às minhas colegas da FAS com as quais tenho partilhado tantos aprendizados nos últimos três anos. Agradeço as colegas do CRAS Norte e da Gestão por tantas trocas, cumplicidades, lutas e incentivo. Em especial agradeço à Ana Lúcia com quem tenho aprendido tanto sobre a vida e afeto!

À Scarlett que tanto me instiga e motiva!! Sou grata pela nossa cumplicidade e afeto!

Às amigas com as quais tenho o privilégio de partilhar as coisas boas e nem tão boas que essa vida proporciona: Nina, Pati e Adri. Irmãs que a vida me deu! Amo vocês!

Às minhas companheiras de Serviço Social com as quais iniciei a jornada por essa profi Dai, Jaque e Dani! É maravilhoso partilhar os dias, sonhos, lutas e teimosias com cada u vocês!

Às minhas queridas amigas/irmãs da Saudosa Maloca: Glória, Sanja, Thais e Vivi. Nossa convivência me faz um sujeito melhor! Sou muito grata por tudo que vivemos e partilhamos e desejo que possamos seguir juntas por toda a vida!

À todos/as os/as alunos/as com quem tenho aprendido cotidianamente lições sobre afeto e superação. O processo da aprendizagem é lindo e transformador! Em especial agradeço a Laís que materializa o sentido da docência e as possibilidades da profissão!

À todos/as usuários/as com os quais já tive a possibilidade de aprender e partilhar. Vocês dão sentido à escolha dessa profissão e à todas as lutas empreendidas por uma sociedade mais justa e igualitária!

Aos colegas do NEPES pelo rico aprendizado partilhado nos últimos seis anos. Em especial agradeço a minha querida amiga Mari com quem tive o privilégio de partilhar afeto e crítica. Tua trajetória e compromisso ético-político me encantam e inspiram!

Aos professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Sou grata pelas trocas e amizades constituídas ao longo dos anos!

Ao professor Osmar que tanto contribuiu na banca de qualificação! Obrigada pelas sugestões, que contribuíram para a construção deste trabalho!

À Juliane a qual me apresentou o Serviço Social. Guardo de forma muito especial a história dos sapinhos do poço que fizeram apreender o quão profundo e desafiadora seria essa profissão. És minha inspiração para a docência e crítica!

À minha querida Bere com a qual tenho tido o prazer de partilhar tanta sabedoria e afeto! És uma mulher extraordinária que inspira a que tem o privilégio de partilhar da tua companhia. Tua trajetória reafirma os sonhos e lutas cotidianas.

Ao meu querido orientador Carlos Nelson que com paciência e firmeza conduziu todo o processo de orientação. Sou muito grata por todo aprendizado partilhado ao longo dos últimos quatro anos. Obrigada por toda acolhida, compreensão e apontamentos, pois sem eles a realização dessa conquista jamais seria possível!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo estímulo à pesquisa e à produção do conhecimento e, em especial, pela bolsa parcial de estudos, fundamental para a realização do Doutorado.

*Fôssemos infinitos
Tudo mudaria
Como somos finitos
Muito permanece.*

Bertold Brecht

RESUMO

O presente estudo versa sobre as políticas de desenvolvimento e proteção social na América Latina buscando analisar os pressupostos e influências que as recomendações das agências multilaterais exercem em sua conformação. Para tanto, foram problematizadas as concepções teóricas e principais tendências que orientam o desenvolvimento e a proteção latino-americana, o papel atribuído ao Estado no capitalismo da Região e as formas de proteção social derivadas. O método que pautou o estudo foi o materialismo histórico dialético, uma vez que viabiliza condições de análise crítica das causalidades explicativas da realidade social. A metodologia esteve alicerçada na abordagem quanti-qualitativa, tendo como intervalo temporal o período de 1990 a 2017 e espaço geográfico a América Latina. O levantamento de dados incluiu revisão bibliográfica e pesquisa documental de procedência nacional e internacional. Para o processo de organização e análise dos dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. A pesquisa tratou de distintas realidades buscando identificar particularidades sócio históricas que pudessem evidenciar características comuns entre os países e nas recomendações das agências internacionais para a região. Sob esse aspecto, identificou-se que a estrutura básica das economias e Estados latino-americanos se encontra perpassada pela dependência e subdesenvolvimento em relação aos países centrais e que esse quadro produz altos níveis de exploração, pobreza e desigualdade. Diante disso, inúmeras recomendações foram formuladas por agências multilaterais no intuito de superar as graves expressões da questão social que se intensificam e fomentar a condição de desenvolvimento com ênfase para a integração regional e prosperidade. No entanto, confirmando a tese veiculada no estudo, as medidas adotadas pelos países latino-americanos acabaram agravando ainda mais o quadro de dependência e subordinação, reproduzindo as características histórico-sociais conformadoras da região. Por fim, pretendeu-se colocar em pauta a necessidade de analisar as perspectivas para o desenvolvimento de proteção social na América Latina sob o ponto de vista estrutural, no intuito de propor alternativas que possam efetivamente superar o caráter dependente e subordinado da região em relação às econômicas centrais.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Proteção Social. América Latina. Agências Multilaterais.

RESUMÉN

El presente estudio versa sobre las políticas de desarrollo y protección social en América Latina buscando analizar los presupuestos e influencias que las recomendaciones de las agencias multilaterales ejercen en su conformación. Para ello, fueron problematizadas las concepciones teóricas y principales tendencias que orientan el desarrollo y la protección latinoamericana, el papel atribuido al Estado en el capitalismo de la Región y las formas de protección social derivadas. El método que pautó el estudio fue el materialismo histórico dialéctico, ya que viabiliza condiciones de análisis crítico de las causalidades explicativas de la realidad social. La metodología estuvo basada en el abordaje cuantitativo, teniendo como intervalo temporal el período de 1990 a 2017 y espacio geográfico a América Latina. El levantamiento de datos incluyó revisión bibliográfica e investigación documental de procedencia nacional e internacional. Para el proceso de organización y análisis de los datos se utilizó la técnica de análisis de contenido. La investigación trató de distintas realidades buscando identificar particularidades socio históricas que pudieran evidenciar características comunes entre los países y en las recomendaciones de las agencias internacionales para la región. En ese aspecto, se identificó que la estructura básica de las economías y Estados latinoamericanos se encuentra atravesada por la dependencia y subdesarrollo en relación a los países centrales y que ese cuadro produce altos niveles de explotación, pobreza y desigualdad. En vista de ello, numerosas recomendaciones han sido formuladas por agencias multilaterales con el fin de superar las graves expresiones de la cuestión social que se intensifican y fomentar la condición de desarrollo con énfasis en la integración regional y la prosperidad. Sin embargo, confirmando la tesis difundida en el estudio, las medidas adoptadas por los países latinoamericanos acabaron agravando aún más el cuadro de dependencia y subordinación, reproduciendo las características histórico-sociales conformadoras de la región. Por último, se pretendió poner en pauta la necesidad de analizar las perspectivas para el desarrollo de protección social en América Latina desde el punto de vista estructural, con el fin de proponer alternativas que puedan efectivamente superar el carácter dependiente y subordinado de la región en relación a las regiones económicas centrales.

Palabras clave: Desarrollo. Protección Social. América Latina. Agencias multilaterales.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Síntese pressupostos CEPAL | 74 |
| Figura 2 – Síntese pressupostos Teoria Marxista da Dependência..... | 82 |
| Figura 3 – Síntese pressupostos Neoliberalismo | 103 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Síntese da Declaração da I Cúpula das Américas..... | 111 |
| Quadro 2 – Síntese da Declaração da II Cúpula das Américas | 118 |
| Quadro 3 – Síntese Declaração da III Cúpula das Américas..... | 125 |
| Quadro 4 -Síntese Declaração da IV Cúpula das Américas | 138 |
| Quadro 5 – Síntese da Declaração da V Cúpula das Américas | 147 |
| Quadro 6 – Síntese da Declaração da VI Cúpula das Américas | 156 |
| Quadro 7 – Síntese da Declaração da VII Cúpula das Américas..... | 161 |
| Quadro 8 -Síntese dos desafios postos à América Latina pelas agências multilaterais..... | 166 |
| Quadro 9 – Programas de Transferência de renda na América Latina em vigência..... | 180 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência - 1980 a 2009..... | 62 |
| Gráfico 2 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência – 1980 a 2009 | 63 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1– América Latina: pessoas em situação de pobreza e indigência, em torno de 2002 (em porcentagens)..... | 63 |
| Tabela 2-América Latina: crescimento do PIB de 2004-2009 | 101 |
| Tabela 3 – Evolução do PIB América Latina e Caribe, Estados Unidos e Zona do Euro –2010- 2017 | 185 |
| Tabela 4 – Coeficiente de Gini na América Latina..... | 186 |
| Tabela 5 -- evolução da pobreza e indigência na América Latina – 2010 - 2015 | 187 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|---|
| AIDS | Acquired Immune Deficiency Syndrome |
| ALBA | Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América |
| ALCA | Área de Livre Comércio das Américas |
| BCIE | Banco centro americano de Integração Econômica |
| BDC | Banco de Desenvolvimento do Caribe |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BM | Banco Mundial |
| BMDs | Bancos Multilaterais de Desenvolvimento |
| CAF | Corporação Andina de Fomento |
| CELAC | Comunidade de Nações da América Latina e Caribe |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e Caribe |
| CGT | Confederação Geral dos Trabalhadores |
| CIA | Central Intelligence Agency |
| CICAD | Controle do Abuso de Drogas |
| CIDH | Comissão Interamericana de Direitos Humanos |
| CSTC | Confederação Sindical de Trabalhadores da Colômbia |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| ENTEL | Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FSB | Conselho de Estabilidade Financeira |
| GRIC | Grupo de Revisão da Implementação de Cúpulas |
| GTCC | Grupo de Trabalho Conjunto das Cúpulas |
| HIV | Human Immunodeficiency Virus |
| ICA | Instituto para a conectividade das Américas |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IICA | Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura |
| MDM | Metas de Desenvolvimento do Milênio |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| NAFTA | Tratado Norte-Americano de Livre Comércio |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OIM | Organização Internacional para a Migração |

| | |
|----------|--|
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OPAS | Organização Panamericana da Saúde |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PNUD | Programa das Nações Unidas |
| ProUni | Programa brasileiro Universidade para Todos |
| PTRC | Programas de Transferência de Renda Condicionada |
| PUCRS | Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul |
| SIDH | Sistema Interamericano de Direitos Humanos |
| TCCTP | Targeted Conditional Cash Transfer Program |
| TEC | Tarifa Externa Comum |
| TELEBRAS | Telecomunicações Brasileiras |
| TELMEX | Teléfonos de México |
| TIAR | Tratado Interamericano de Assistência Recíproca |
| TICs | Tecnologias da Informação e das Comunicações |
| UNASUL | União de Nações da América do Sul |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNFCC | Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima |
| UNFCCC | Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 18 |
| 2 | O DESENVOLVIMENTO E A PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS..... | 26 |
| 2.1 | AS PARTICULARIDADES SÓCIO HISTÓRICAS DA AMÉRICA LATINA: APROXIMAÇÕES COM O CARÁTER DEPENDENTE | 28 |
| 2.1.1 | As funções do Estado no desenvolvimento econômico e social latino-americano.... | 45 |
| 2.2 | PROTEÇÃO SOCIAL COMO EXPRESSÃO DA CONTRADIÇÃO CAPITAL E TRABALHO | 50 |
| 2.2.2 | A proteção social na América Latina | 56 |
| 3 | PRINCIPAIS TENDÊNCIAS TEÓRICAS PARA O DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL LATINO-AMERICANA NO SÉCULO XX..... | 65 |
| 3.1 | O DESENVOLVIMENTISMO CEPALINO..... | 67 |
| 3.2 | A TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA..... | 76 |
| 3.3 | O AJUSTE ESTRUTURAL: O NEOLIBERALISMO | 84 |
| 3.3.1 | A proteção social na perspectiva neoliberal | 96 |
| 4 | A AMÉRICA LATINA PELAS LENTES INTERNACIONAIS: REPRODUÇÃO HISTÓRICA, DESIGUAL E DEPENDENTE | 104 |
| 4.1 | AS RECOMENDAÇÕES CIRCUNSCRITAS NAS DECLARAÇÕES DAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS: A INTEGRAÇÃO REGIONAL EM QUESTÃO | 106 |
| 4.1.1 | A Primeira Cúpula das Américas: pacto para o desenvolvimento e prosperidade | 109 |
| 4.1.2 | A Segunda Cúpula das Américas – a educação como pressuposto para o desenvolvimento | 118 |
| 4.1.3 | A Terceira Cúpula das Américas: a integração social como meio para superação das diferenças | 125 |
| 4.1.4 | Quarta Cúpula das Américas: o direito ao trabalho..... | 137 |
| 4.1.5 | A quinta Cúpula das Américas: prosperidade humana, segurança energética e sustentabilidade ambiental..... | 145 |
| 4.1.6 | Sexta Cúpula das Américas: conectando as Américas | 155 |
| 4.1.7 | Sétima Cúpula das Américas: prosperidade com equidade | 161 |

| | |
|--|------------|
| 4.2 A COMBINAÇÃO ENTRE O CONSERVADORISMO E A PROSPERIDADE: A AMÉRICA LATINA PELAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS | 165 |
| 4.3 TENDÊNCIAS GERAIS DA CÚPULA DAS AMÉRICAS E AGÊNCIAS MULTILATERAIS: NOVAS PRÁTICAS E VELHAS INTENÇÕES | 174 |
| 5 PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI..... | 183 |
| 5.1 O NEOCONSERVADORISMO/SOCIAL-LIBERALISMO..... | 188 |
| 5.2 NEODESENVOLVIMENTISMO | 192 |
| 5.3 IMPASSES DO SÉCULO XXI: AS NOVAS TENDÊNCIAS PARA A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA..... | 196 |
| 6 CONCLUSÃO..... | 204 |
| REFERÊNCIAS | 208 |

1 INTRODUÇÃO

O final do século XX e início do século XXI tem sido permeado por discussões que se propõem a questionar o passado e os possíveis rumos da sociedade latino-americana para os próximos anos. Nesse contexto, importa registrar que o processo histórico econômico e social da América Latina evidencia um conjunto de transformações no âmbito produtivo e econômico que contribuíram para a implementação de diferentes estratégias de estímulo para o desenvolvimento e, conseqüentemente, superação dos déficits e desigualdades presentes em toda região.

Esse cenário expressa um potencial de determinações que exerce influência na configuração das demandas e necessidades sociais e, consecutivamente, no desenho assumido pela proteção social na região. O agravamento da crise econômica, associado ao recrudescimento da questão social, configura um cenário que acaba por impulsionar a proposição de estratégias de desenvolvimento econômico e social que evocam a conciliação da necessidade de crescimento e acumulação capitalista com as demandas vinculadas ao bem-estar social da população e à satisfação das necessidades sociais, desdobrando-se na formulação de políticas sociais que incidissem na desigualdade e na pobreza.

Isso explica as mudanças recentes operadas no discurso político através da inovação das orientações para condução econômica e política dos países latino americanos, pautadas, principalmente, pelas principais organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que passaram a investir e incentivar pesquisas objetivando avaliar os impactos derivados das transformações vivenciadas a partir da década de 1970.

Partindo dessas premissas, a escolha do tema da pesquisa foi fundamentada em dois principais pressupostos: a afinidade eletiva da pesquisadora e a relevância intelectual e política da problematização e contribuição do tema para a área do Serviço Social. Faz-se essa afirmação considerando a pertinência do debate sobre a proteção social e sua vinculação com o desenvolvimento, no intuito de subsidiar as análises no campo das políticas públicas e lutas sociais por direitos.

No que se refere às afinidades, importa ressaltar que os estudos sobre a proteção social e os processos que pautam sua concepção e operacionalização fazem parte da trajetória empreendida pela referida pesquisadora. É possível delimitar como origem a inserção, ainda na qualidade de aluna da graduação de Serviço Social, no âmbito da pesquisa científica,

tendo como objeto de análise a política de assistência social no município de Caxias do Sul. Nesse momento, as investigações realizadas, na qualidade de jovem pesquisadora, tinham como objetivo avaliar a implementação das unidades de proteção social básica no município. Enquanto contribuição para a pesquisa, a aluna elaborou seu Trabalho de Conclusão de Curso (2009) pautando a discussão sobre os aspectos histórico estruturais e conjunturais da constituição da proteção social do Brasil.

Posteriormente, já no âmbito da pós-graduação, a aluna cursou Residência Multiprofissional (2011) com ênfase em atenção básica, tendo como objeto de pesquisa a política pública de saúde. Avalia-se que a possibilidade de experienciar o trabalho em diferentes serviços de saúde, incluindo o âmbito da execução, planejamento e gestão, agregou no sentido de apreender com maior qualidade a perspectiva de totalidade das políticas públicas sociais e, por conseguinte, do próprio sistema de proteção social.

Em seguida, na qualidade de mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, a pesquisa desenvolvida com vista à elaboração da Dissertação (2012), abordou o tema do trabalho e a interlocução com a política pública de assistência social. O estudo pautou-se pelo objetivo de identificar premissas teórico-metodológicas que possibilitassem uma melhor compreensão sobre o trabalho em Serviço Social, contribuindo na qualificação da operacionalização da assistência social. Para tanto, identificou-se a necessidade de retomar o histórico de composição da assistência social no Brasil, fato que desencadeou uma série de problematizações sobre a relação estabelecida entre proteção social e desenvolvimento, culminando na elaboração do projeto para ingresso no doutorado.

Nesse sentido, a convivência gradual e sistemática com o tema de pesquisa, da qual resultaram, adicionalmente, a produção de artigos, amplificou o interesse da pesquisadora por dimensões de análise sobre o desenvolvimento e a intersecção com a proteção social, ainda não suficientemente explorados e problematizados. Tal incursão teve como propósito precisar conceitos e desmitificar noções equivocadas sobre o desenvolvimento e a proteção social, além de ter como intento prover, a quem possa interessar, o entendimento das dinâmicas contraditórias que conformam essa relação, uma vez que, a partir da revisão de literatura, observou-se o número reduzido de produções que versam sobre essa temática no âmbito do Serviço Social, fato que corrobora a relevância da pesquisa para a área, pois registram-se apenas seis produções que versam sobre o tema, mesmo que não especificamente com o recorte pretendido pelo presente projeto.

No intento de explicitar a originalidade do tema proposto, importa sinalizar que

dentre as produções mapeadas¹, poucos são os estudos que abordam a concepção da proteção social relacionando com a conformação das políticas de desenvolvimento. Mesmo entre os estudos que relacionam o desenvolvimento e programas específicos vinculados às políticas sociais, poucos são os que se propõem a refletir sobre as congruências e dissimetrias estabelecidas entre ambas, evitando a análise polarizada entre o capital e o trabalho e objetivando apreender as contradições e potencialidades atinentes a esse processo.

Destarte, o desenvolvimento da pesquisa pretendida, conforma-se como possibilidade para o aprofundamento do tema e o fortalecimento do debate acadêmico, principalmente no âmbito do Serviço Social que possui como objeto de trabalho as diversas expressões da questão social e, dessa forma, vinculação seminal com os processos de produção e reprodução do capital e proteção social.

A pesquisa encontra-se delimitada no intervalo temporal definido a partir dos anos 1990 e tendo como observação e espaço geográfico a América Latina. A pesquisa partiu da formulação de um problema, sendo ele: Quais são os pressupostos inscritos nos documentos elaborados pelas agências multilaterais e de que forma influenciam as políticas de desenvolvimento e proteção social na América Latina? O problema desdobrou-se em questões norteadoras, sendo que elas problematizavam sobre as concepções teóricas que orientam o desenvolvimento e a proteção social na América Latina; o papel do Estado no capitalismo-latino americano e as conseqüentes formas de proteção social e a incidência na América Latina das políticas de desenvolvimento e proteção social recomendadas pelas agências multilaterais.

No intuito de responder a essas questões foi delimitado como objetivo geral analisar

¹ Enquanto fontes básicas de referência foram pesquisadas o Banco de Teses da Capes, o Domínio Público e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Foram utilizadas como palavras-chaves: “desenvolvimento econômico e proteção social”; “neodesenvolvimentismo” e “novo desenvolvimentismo”, resultando nas seguintes produções: a primeira refere-se à dissertação de Monika Ribeiro de Freitas Meireles, defendida em 2007 pelo Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo e intitulada “Do endividamento externo ao novo desenvolvimentismo: trajetórias do capitalismo e da dependência na América Latina”. A segunda diz respeito a dissertação de mestrado de Verena Hitner que tem como título “Uma análise do malogro do modelo de desenvolvimento latino-americano dos anos 1990: os limites internos da Venezuela”, defendida em 2011 pelo Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. A terceira produção trata-se da tese de doutorado de Rodrigo Castelo Branco Santos, intitulada O social-liberalismo: uma ideologia neoliberal para a “questão social” no século XXI, defendida em 2011 pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. A quarta é a tese de Priscila Santos de Araújo, defendida em 2013 pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, denominada “Desenvolvimento Dependente Latino-Americano no século XXI: desigualdade e padrão de reprodução”. A quinta refere-se a tese Serviço Social, estado e desenvolvimento capitalista: (im) possibilidades neodesenvolvimentistas e projeto profissional de Renato Francisco dos Santos Paula, defendida em 2013 pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E, por último, a tese de Vanda Michele Burginski defendida em 2016 pela Universidade de Brasília que tem como título O “novo” desenvolvimentismo da CEPAL: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no Século XXI.

quais são os pressupostos e influências das recomendações formuladas pelas agências multilaterais nas políticas de desenvolvimento e proteção na América Latina. E como objetivos específicos definiu-se estudar as concepções teóricas e institucionais que orientam o desenvolvimento e a proteção social na América Latina; pesquisar papel desempenhado pelo Estado no capitalismo dependente latino americano e as conseqüentes formas assumidas pela proteção social na região e analisar as incidências das políticas de desenvolvimento e proteção social recomendadas pelas agências multilaterais para a América Latina.

Para responder ao delineamento metodológico da pesquisa, elegeu-se como referência o materialismo-histórico-dialético, uma vez que se configura como uma plataforma teórico-metodológica que exige apreender o conjunto das relações sociais em seu movimento. Postula ainda que a realidade não se faz conhecer de imediato, precisa ser desvelada e interpretada, sendo que os sujeitos, assim como os grupos sociais, configuram-se como múltiplos e diversos, partes integrante e constitutiva do seu contexto sócio histórico e não como meros produtos mecânicos do meio. Dessa forma, entende-se que o homem é sujeito e seu passado é revelador do presente, sendo a consciência humana produto da existência social.

Ademais, a doutrina marxiana, através de suas principais dimensões constitutivas (economia política, materialismo dialético e materialismo histórico), viabiliza condições de análise crítica das causalidades explicativas da realidade social e, além disso, condições de propor estratégias, embasadas na análise desenvolvida, para a intervenção na realidade.

O método dialético-crítico, como parte inerente a essa perspectiva, atua enquanto diretriz analítica na condução do pensamento, no entendimento do movimento dialético da realidade social, uma vez que requer o estudo da realidade em seu movimento histórico, analisando as partes em constante relação com a totalidade a partir de uma visão dinâmica, considerando o princípio da conexão universal dos objetos e fenômenos, o princípio de movimento permanente e do desenvolvimento e o princípio do conflito e da contradição.

Nesse contexto, o marxismo constituiu-se como a perspectiva teórica embasadora da análise, no sentido de contribuir na interpretação das estruturas constituintes da sociedade a partir da sua materialidade concreta, perpassada pelas inúmeras determinações que a conformam (MARX, 2008). O marxismo “rejeita, deliberadamente, a acabada, imóvel e mútua subordinação dos elementos do homem e da sociedade; tampouco admite a hipótese de uma harmonia espontânea. Na realidade verifica *contradições* no homem e na sociedade.” (LEFEBVRE, 1979, p. 12, grifo nosso). Portanto, para a análise e interpretação dos dados,

foram eleitas, como categorias do método dialético-crítico, a contradição, a historicidade, a totalidade e a mediação.

Partindo desse viés, adotou-se, como abordagem de pesquisa, a quanti-qualitativa baseada no método de enfoque misto, pois parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito. O enfoque misto coaduna-se com as formulações marxistas que entendem o real como movimento constante e a transformação a partir de saltos qualitativos. Nesse viés, concorda-se com Prates (2012), quando afirma que:

Entendemos que a caracterização de uma pesquisa como quanti-qualitativa ou mista difere dos estudos classificados como quantitativos e qualitativos, e não só pode, como deve valer-se de características de ambos, mesmo que enfatize um ou outro, conformando-se com outro tipo de estudo, com particularidades que emanam de ambos. Exatamente por enfatizar a articulação de dados dos dois tipos, são mais coerentes com o método marxiano de investigação, que ressalta essa relação como necessária. (PRATES, 2012, p.123).

Considerando a opção pelo método dialético crítico, observa-se que a articulação entre os aspectos quantitativos e qualitativos deve pautar todo processo investigativo, “incluindo a coleta e articulação de dados empíricos objetivos e subjetivos, como mediação necessária para tentar explicar os fenômenos investigados.” (PRATES, 2012, p. 124). Ainda segunda a autora, a coleta de dados pode ocorrer de modo sequencial ou concomitante, dependendo da escolha do pesquisador.

No desenvolvimento da pesquisa, partindo dos objetivos previamente delimitados, registra-se que os dados quanti-qualitativos foram compostos pelos elementos qualitativos referentes às matrizes categoriais que pautam a conformação do desenvolvimento e da proteção social em articulação com dos dados quantitativos extraídos dos documentos e bibliografias produzidas pelos organismos nacionais e internacionais investigados, ocorrendo de forma concomitante.

A seleção do material sobre a temática ocorreu a partir das categorias explicativas da realidade definidas a priori, no sentido de sistematizar “a discussão [e reflexão] teórica, do estudo de autores reconhecidos, [...] na construção de interpretações esclarecedoras e/ou elaboração de novos subsídios teóricos.” (BUOGO et al., 2006, p. 107). Foram definidas como categorias explicativas da realidade: caráter dependente, desenvolvimento desigual e combinado, Estado e proteção social que serão explicitadas no decorrer da tese e fundamentadas na literatura da área.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram adotados procedimentos metodológicos para auxiliar o alcance dos objetivos, contemplando a revisão bibliográfica, análise

documental, análise de conteúdo, roteiro para revisão bibliográfica e roteiro para análise documental.

No que tange à revisão bibliográfica, o processo de coleta de dados foi pautado pela adoção de alguns critérios que serviram para delimitar o universo de estudo e orientar a seleção do material, sendo eles: a) o parâmetro temático – Estado, desenvolvimentismo, neoliberalismo e proteção social; b) o parâmetro linguístico – obras nos idiomas português e espanhol; c) as principais fontes consultadas foram produções da área que versavam sobre a temática.

A partir da delimitação desses critérios, foi privilegiada a técnica da leitura para a investigação do material selecionado, pois é através dela que se pode identificar as informações e os dados contidos no material selecionado, bem como verificar as relações existentes entre eles de modo a analisar a sua consistência.

Enquanto aporte metodológico, foi utilizado um instrumento que permitiu pinçar das obras escolhidas os temas, os conceitos, as considerações relevantes para a compreensão do objeto de estudo. O instrumento em questão refere-se a um roteiro para leitura que pautou a elaboração da produção sistematizada nos diferentes capítulos que compõem a tese.

No que se refere à análise documental, também se fez uso de um instrumento para subsidiar a coleta de dados. O processo de seleção dos documentos analisados esteve orientado por itens fundamentais a serem considerados, como: ‘autenticidade; credibilidade; representatividade e significado – pretendido, recebido e de conteúdo (CRESSWELL, 2010). A escolha de análise dos documentos oficiais provenientes das reuniões das Cúpulas das Américas ocorreu em virtude de que se constituem em um campo eminentemente político-econômico (contexto geopolítico) e que tratam da temática central deste trabalho (desenvolvimento e proteção social).

Para as etapas de organização e análise foi utilizado como procedimento de dados a *análise de conteúdo*, pois através dela torna-se possível compreender criticamente o sentido do que está sendo estudado, seu conteúdo manifesto ou latente e seus significados explícitos ou ocultos. Esse procedimento constitui-se em uma outra forma de olhar para as comunicações, formando “parte de uma visão mais ampla e [fundindo-se] nas características do enfoque dialético”. (TRIVIÑOS, 1987, p. 160).

A análise de conteúdo foi operacionalizada através de cinco etapas: a) preparação das informações; b) unitarização ou transformação do conteúdo em unidades; c) categorização ou classificação das unidades em categorias; d) descrição; e) interpretação.

A etapa de preparação das informações compreendeu seu desenvolvimento e o

processo de preparação que incluiu duas fases: i) identificação das diferentes amostras de informações a serem utilizadas; ii) início do processo de codificação dos materiais “estabelecendo um código que possibilite identificar rapidamente cada elemento da amostra de depoimentos ou documentos a serem analisados”. (MORAES, 1999, p.6). A partir dessa escolha, os documentos (em seu formato digital) foram organizados em pastas, sendo separados por ordem das reuniões e divididos em dois arquivos (declaração e plano de ação). Já nesse processo de preparação das informações, foi possível visualizar a diversidade de dados que poderiam ser analisados e eleger aqueles que realmente possuíam relação com a temática desta pesquisa

Em seguida, realizou-se a fase de unitarização ou transformação do conteúdo em unidades, ou seja, o processo de releitura cuidadosa dos materiais com a finalidade de definir a *unidade de análise*. Após isso, foi realizada a codificação de cada unidade, onde os documentos foram submetidos a um exame pormenorizado com a intenção de se extrair tópicos específicos ou trechos que evidenciassem a temática “desenvolvimento”, “proteção social” e “Estado”, conjunta ou isoladamente. A partir da extração de referidos trechos (unidades de análise), foram delimitadas algumas categorias, que são constantes nos documentos analisados, como forma de auxiliar na interpretação pretendida: eixos, ações e estratégias para viabilização.

Na sequência, foi possível chegar à categorização que permitiu o agrupamento dos dados, considerando a parte comum existente entre eles, a identificação das categorias empíricas e sua descrição. Na categoria eixos buscou-se identificar as temáticas principais discutidas em cada reunião. Nas ações, procurou-se apreender quais as principais pactuações realizadas. Na categoria estratégias para viabilização, destacaram-se quais intervenções e procedimentos os países comprometiam-se a realizar.

No momento da *descrição*, por se tratar de uma abordagem qualitativa, para cada uma das categorias foi produzido um texto síntese expressando o conjunto de significados presentes nas diversas unidades de análise incluídas em cada uma delas. A última etapa foi resultante da *interpretação*, a qual originou a síntese do quarto capítulo, que oportunizou uma compreensão mais aprofundada do conteúdo das mensagens através da inferência e interpretação (MORAES, 1999).

A tese encontra-se organizada em quatro capítulos, sendo o primeiro composto por esta Introdução, seguido do capítulo no qual se objetiva apreender as concepções teóricas e político-ideológicas inscritas na literatura e produções dos diferentes organismos nacionais que versam sobre a proteção social na região, buscando identificar as funções outorgadas ao

Estado, e as formas assumidas pelos sistemas de proteção social latino americanos através das suas bases conceituais. O terceiro capítulo, apresenta um mapeamento das concepções teóricas que fundamentam a literatura sobre o desenvolvimento econômico e social latino americano a partir dos anos 1990, no intuito de reconhecer o debate teórico e político circunscrito nos referenciais das agências nacionais e internacionais para o desenvolvimento econômico e social da América Latina.

No quarto capítulo procede-se a análise dos documentos produzidos pelas agências multilaterais, buscando apreender as recomendações para formulação das políticas de desenvolvimento e proteção social. O quinto capítulo apresenta uma síntese das perspectivas para o desenvolvimento e proteção social da América Latina para os próximos anos. Por fim, apresentam-se as conclusões a partir dos resultados encontrados.

2 O DESENVOLVIMENTO E A PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS

Apesar de se encontrar circunscrita em um debate polêmico no que se refere ao conceito e a matriz teórica, adotar-se-á nessa tese a perspectiva que compreende a proteção social enquanto desdobramento da contradição inerente ao modo de produção capitalista que pretende constituir estratégias que possam aliviar as condições mais penosas vividas pela população, mas, ao mesmo tempo, assegurar as condições para a reprodução da exploração da força de trabalho e extração do mais valor.

Dessa forma, pode-se apreender a proteção social caracterizada pela ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência (PASTORINI,1997). Soma-se a essa concepção, o objetivo de atuar enquanto reguladora das relações e condições imanentes a inserção produtiva dos sujeitos no mundo do trabalho.

Contextualizando a proteção social no decurso do desenvolvimento societário, torna-se possível localizá-la no bojo da promulgação dos direitos civilizatórios, uma vez que versa sobre a preservação e a segurança da dignidade humana. Apresenta-se como fruto da correlação de forças de dado contexto geográfico e histórico, arraigada de manifestações políticas e ideológicas e, portanto, congregando a defesa da universalização dos direitos sociais e o atendimento às necessidades básicas com a expansão do modo de produção capitalista e a busca incessante pelo mais valor.

No que tange às particularidades da proteção social latino-americana, cabe destacar as determinações conferidas pelo caráter dependente e de desenvolvimento desigual e combinado que se constituem como basilares da formação sócio histórica dos países latino americanos.

Na América Latina ocorreu um processo de implementação de um tipo de industrialização que pode ser denominada como “recolonizadora²” (RIBEIRO, 1979), regido pela grande empresa multinacional que ensejava amplas oportunidades de expansão de seus mercados em detrimento da organização, implantação de condições ao mercado interno das

² O processo de industrialização recolonizadora trata-se de um “novo movimento de atualização ou incorporação histórica [...] regido pela grande empresa multinacional que, tal como os anteriores, enseja amplas oportunidades de modernização reflexa e até mesmo de progresso relativo, mas opera, em essência, como um limitador das potencialidades de desenvolvimento pleno dos povos por ele atingidos.” (RIBEIRO, 1979, p. 31).

economias dos países recém-descobertos, buscando constituir uma reserva de acumulação primitiva. Essa forma determinada de integração ao capitalismo central pelos países da região, se deu via incorporação dos elementos mais modernos dos países capitalistas centrais combinando com as relações sociais e de produção arcaicas, presentes nas sociedades latino-americanas.

Nessa perspectiva, várias foram as teorias que se propuseram a interpretar essa realidade e oferecer estratégias para a superação das adversidades vivenciadas pela grande maioria dos países latino-americanos. Dentre elas destacam-se aquelas que criticam a lógica etapista de desenvolvimento e defendem a análise do capitalismo enquanto uma unidade contraditória, filiado ao preceito marxista de que “é preciso apreender no movimento da história o grau de desenvolvimento da sua condição econômica, o modo da sua produção e [o] modo do seu intercâmbio condicionado pelo modo de produção [capitalista].” (MARX, 2011, p. 22).

Apreender a lógica das contradições econômicas e sociais dos países latino-americanos pressupõe considerar os diferentes elementos que pautam essa relação, destacando-se as forças produtivas e as suas relações, a conformação do Estado e a constituição das classes sociais. A materialidade dessas relações produz consequências particulares que se manifestam de diferentes formas na vida social e impactam na continuidade da garantia da acumulação privada da riqueza socialmente produzida em detrimento da satisfação das necessidades básicas da população.

De forma contrária às análises deterministas que propunham a homogeneização da história, importa destacar que as relações singulares constituídas nos diferentes países latino-americanos não obedeceram simplesmente às necessidades de reprodução do capitalismo industrial. A constituição dos mercados latino-americanos esteve condicionada à estrutura da produção (especialmente as forças produtivas) e à conformação das classes sociais de cada país e, portanto, diferentes elementos compõem as particularidades regionais como a baixa capacidade produtiva, a incidência do trabalho escravo na constituição do trabalho assalariado, a insuficiência de poupança interna e a formação dos mercados internos.

O desenvolvimento desigual e combinado e o conseqüente caráter dependente das economias latino-americanas são consideradas nesse estudo como conceitos-chave para apreender a dinâmica universal da proteção social na região. Diante disso, considerando que a conformação dos sistemas de proteção social se manifesta como “fruto da disputa e da capacidade de mobilização coletivas dos indivíduos nas formas ampliadas ou reduzidas de relação com o Estado” (COUTO, 2010, p. 2), evidencia-se a influência que a concepção de

desenvolvimento econômico exerce no debate sobre a proteção social na América Latina e a relação intrínseca mantida com o Estado.

Essa percepção demanda refletir sobre o papel contraditório assumido pelo Estado enquanto ente mediador das forças sociais e questionar sobre as finalidades historicamente vinculadas a si, afastando-se de análises que insistem em lhe conferir um caráter de neutralidade e/ou de representação maléfica.

Considerando as categorias explicativas da realidade sistematizadas nesse item, destaca-se a relevância dos conceitos, ora apresentados, e a necessidade de ser realizado o aprofundamento da discussão buscando apreender as particularidades sócio históricas da América Latina. Cabe ressaltar o caráter heterogêneo constitutivo da região que se expressa nas diferentes composições social, econômicas e políticas dos países. Dessa forma o próximo item intenciona dissertar sobre os processos históricos que conformaram as relações sociais na América Latina, buscando apreender algumas particularidades e similitudes que perpassam os países da região.

2.1 AS PARTICULARIDADES SÓCIO HISTÓRICAS DA AMÉRICA LATINA: APROXIMAÇÕES COM O CARÁTER DEPENDENTE

O desenvolvimento sócio histórico latino americano guarda em si particularidades que demandam a definição de eixos para sua análise, dada a complexidade estruturante de sua conformação. Perpassam a essa análise elementos vinculados à origem e à consolidação do capitalismo na região, à configuração do Estado e relação estabelecida entre eles.

Considerando o campo vasto para análise, faz-se a opção em reter a observação com mais ênfase nos elementos correspondentes à conformação capitalista latino-americana a partir de um referencial analítico alicerçado nas categorias do desenvolvimento desigual e combinado e o caráter dependente dos países latino americanos. Importa destacar que essa opção se refere à necessidade de delimitar o escopo de análise, mas não significa a desconsideração dos outros elementos enquanto basilares da realidade social latino-americana.

Ademais, vale ressaltar que não se pretende nesse estudo homogeneizar as particularidades e diferenças existentes nos diferentes países que compõem a região. A América latina possui características homogêneas e heterogêneas que resultam das singularidades territoriais, étnicas, culturais e demográficas, ao mesmo tempo em que apresenta uma linha comum representada pelos índices históricos de desigualdade e pobreza,

em decorrência das relações de exploração econômica e dominação política.

Inicialmente cabe recuperar o significado histórico que a expressão América Latina possui, sendo que os primeiros registros de citação datam dos anos de 1856, tendo sido referida pelo colombiano José Maria Torres Caicedo em alusão à questão geográfica (BULMER-THOMAS, 1998). Entretanto, com o desenvolvimento dos países da região, a expressão foi assumindo um novo significado, congregando os principais elementos que os países compartilham em suas histórias e que serão abordados ao longo desse item. Assim, pode-se dizer que os países que conformam a América Latina “son las diez repúblicas de América del Sur (con exclusión de las tres Guayanas), las seis repúblicas de América Central (incluyendo a Panamá, pero excluyendo a Belice), México, Cuba, República Dominicana y Haití: un total de 20”. (BULMER-THOMAS, 1998, p. 11).

Nesse sentido, o processo histórico de constituição do modo de produção capitalista na América Latina denota a conformação de um “capitalismo *sui generis*” (MARINI, 2000), uma vez que é marcado por condicionantes histórico-estruturais e conjunturais, responsáveis pela incorporação de diferentes tendências no direcionamento político e econômico dos países da região.

Resguardando as especificidades herdadas, principalmente de Portugal e Espanha, é possível identificar elementos comuns no processo de ocupação territorial latino-americana. Nessa linha, filiado ao materialismo dialético, intenciona-se buscar apreender os elementos comuns presentes na processualidade histórica, observando o movimento dialético que parte da materialidade dos fenômenos para, posteriormente, desenvolver a reflexão a partir da teoria social crítica que confere sustentação à análise.

A forma particular de colonização latino-americana, datada do início do século XVI e direcionada, prioritariamente para a exploração, inscreve nos países da região uma determinada relação com o capitalismo global. Em um primeiro momento, a exploração dos bens primários significou para os países colonizadores a possibilidade de expansão de seus mercados e, posteriormente, a constituição dos meios necessários para consolidar a Revolução Industrial e a Revolução Francesa que consagram o modo de produção capitalista na Inglaterra e demais países do continente Europeu.³

³ “No curso de sua expansão mundial, a Europa se renova continuamente, enriquecendo seu patrimônio de técnicas produtivas, de instituições de dominação e alterando radicalmente seu próprio perfil. É sempre o agente e o paciente principal dos processos civilizatórios que desencadeia e que rege. As nações que primeiro se transfiguram pela Revolução Mercantil e, depois pela Industrial fortalecem enormemente seu poder coator sobre os seus vizinhos e sobre o mundo extra europeu. Ao mesmo tempo, porém, se veem compelidas a reordenar suas próprias sociedades, levando seus povos a experimentar as transformações mais radicais. A certa altura do processo, os próprios europeus se tornam, eles também, gado humano a ser exportado, não para

No intuito de apreender as ressonâncias que esse modo particular de colonização causou na América Latina, importa retomar o processo de expansão capitalista, visto que se encontram diretamente relacionados, guardadas as respectivas diferenças colonizatórias portuguesa e espanhola. Desse modo, apesar da expansão do mercantilismo, pode-se afirmar que no século XVIII o mundo era essencialmente rural, havendo apenas algumas iniciativas vinculadas à manufatura e ao comércio, porém, à luz da totalidade econômica, mostravam-se ainda muito incipientes. Nesse período, os principais pensadores (fisiocratas franceses) indicavam que a terra e o aluguel gerado por ela (arrendamento) eram as únicas fontes de renda líquida, fato que gerava um “problema agrário”, pois constituía uma relação conflituosa entre aqueles que cultivavam a terra e os que a possuíam, os que produziam sua riqueza e os que a acumulavam.

Esse problema foi se complexificando e caracterizando o mundo agrícola como atrasado, ao mesmo tempo em que se observava que os mundos do comércio e das manufaturas e as atividades intelectuais e tecnológicas que os acompanhavam eram dinâmicos. Soma-se a essa percepção a ideia de que as classes que se beneficiavam desse novo mundo moderno eram ativas e determinadas em detrimento das demais. Isto ocorria impulsionado pelo chamado sistema doméstico, no qual o mercador comprava os produtos dos artesãos ou do tempo de trabalho não agrícola do campesinato, para vendê-los num mercado mais amplo. O simples crescimento deste comércio inevitavelmente criou condições rudimentares para um precoce capitalismo industrial, dando início às transformações das relações de produção no campo.

A sociedade europeia, nessa época, encontrava-se organizada a partir de estamentos sociais bem definidos como o clero, a nobreza, os cavalheiros rurais, os artesãos e os camponeses. O status de nobre ou de *gentilhomem* (que dava privilégios políticos e sociais e era ainda de fato a única via para os mais altos postos do Estado) era inconcebível sem uma propriedade. No entanto, a ordem vigente baseava-se no poder monárquico, fato que inviabilizava a expansão econômica e o desenvolvimento político na época (HOBSBAWM, 2009).

Nesse cenário, as ideias preconizadas pela Revolução Francesa encontravam-se

performar o papel dominador antes prescrito para o homem branco, mas como simples mão-de-obra, por vezes mais barata e frequentemente tão miserável quanto a escrava. Assim, a marcha da Revolução Industrial através da Europa, em seu avanço de povo a povo, é também uma sucessão de desenraizamento de massas humanas e sua exportação para todos os quadrantes da Terra.” (RIBEIRO, 2007, p. 57-58).

fundamentadas no Iluminismo⁴ e relacionavam-se com a perspectiva de libertar o indivíduo das algemas que o agrilhoavam, sendo seu principal objetivo a superação do “tradicionalismo ignorante” da Idade Média, que ainda lançava sua sombra pelo mundo, da superstição das Igrejas, da irracionalidade que dividia os homens em uma hierarquia de patentes mais baixas e mais altas de acordo com o nascimento ou algum outro critério empírico.

As palavras de ordem que embasaram a Revolução foram “liberdade, igualdade e fraternidade”, enunciando a superação do tempo “das trevas” e da subordinação plena aos preceitos dogmáticos. Porém, a liderança do movimento foi conduzida pela “burguesia”, sendo que suas ideias, comungavam com o liberalismo clássico, conforme formuladas pelos filósofos e economistas⁵ e difundidas pela maçonaria e associações informais de pequenos comerciantes (HOBSBAWM, 2009). Os diferentes atores que compuseram esse cenário comungavam dos objetivos políticos – derrubada da monarquia, mas divergiam radicalmente dos interesses econômicos. Destarte, apesar dos pressupostos de liberdade, pode-se inferir que o movimento revolucionário pretendido acabou significando a permuta do poder das forças monárquicas para as juvenis forças burguesas que se consolidavam na Europa, sem efetivar os ideais propagados por seus formuladores.

Enquanto o proletariado parisiense ainda se comprazia na contemplação da ampla perspectiva que se lhe descortinara e se entregava a discussões bem-intencionadas sobre os problemas sociais, os velhos poderes da sociedade se reagruparam, reuniram-se, ponderaram e receberam o apoio inesperado da massa da nação, dos camponeses e pequeno-burgueses, os quais se lançaram todos de uma só vez à arena política após a queda das barreiras da Monarquia de Julho. (MARX, 2011, p. 33).

Faz-se necessário apreender a significativa contribuição da Revolução Francesa para a expansão e consolidação do modo de produção capitalista, uma vez que dentre os princípios apregoados pelos revolucionários burgueses constavam a defesa de que “os homens nascem livres e iguais perante as leis”, apesar de, ao mesmo tempo, reconhecer a existência de distinções sociais entre os mesmos. Além disso, destaca-se a criação, dentro da França, impulsionadas por Napoleão, das condições que possibilitaram

⁴ O Iluminismo refere-se a uma “linha filosófica caracterizada pelo empenho em estender a razão como crítica e guia a todos os campos da experiência humana. Nesse sentido, Kant escreveu: ‘O [iluminismo] é a saída dos homens do estado de minoridade devido a eles mesmos. Minoridade é a incapacidade de utilizar o próprio intelecto sem a orientação de outro. Essa minoridade será devida a eles mesmos se não for causada por deficiência intelectual, mas por falta de decisão e coragem para utilizar o intelecto como guia.’” (ABBAGNANO, 2007, p 534 - 535).

⁵ Dentre eles destacam-se Jean-Jacques Rousseau; John Locke; Montesquieu e Voltaire.

O desenvolvimento da livre concorrência, a exploração da propriedade fundiária parcelada, a liberação da força produtiva industrial da nação e, fora das fronteiras francesas, varreu do mapa todas as instituições feudais na medida em que isso se fez necessário para propiciar à sociedade burguesa da França um ambiente atualizado e condizente no continente europeu. (MARX, 2011, p. 26).

Todavia, o processo de transição da sociedade agrária para a sociedade industrial não ocorreu de forma pacífica, uma vez que “cada novo modo de produção ou cada nova forma de troca são freados no início não só pelas velhas formas e suas instituições políticas correspondentes, mas também pelo velho modo de distribuição” (ENGELS, 2015, p. 179). Nesse contexto, a passagem da sociedade agrária para a industrial teve como destaque a figura do senhor da terra que, através do arrendamento da terra, vai constituindo-se em capitalista e desvelando os meios que fundamentaram a expansão do modo de produção capitalista.

Com a transformação do escravo em trabalhador *livre*, isto é, em um trabalhador *pago a soldo*, o senhor da terra [...] em si [...] transformou-se em senhor da indústria [...], em capitalista, uma transformação que se exerceu, em primeiro lugar, por intermédio do *arrendatário*. Mas o *arrendatário* é o representante, o *mistério* revelado do próprio fundiário [...]; apenas por intermédio dele veio a ter lugar *sua* existência nacional-econômica, sua existência enquanto proprietário-privado – posto que a renda de sua terra só existe mediante a concorrência entre os arrendatários. Deste modo, o senhor da terra já se tornou, no *arrendatário*, essencialmente um capitalista comum [...]. (MARX, 2004, p. 94, grifos do autor).

Essa nova conformação societária pressupunha ainda a constituição de um Estado capaz de realizar as mediações necessárias nesse novo contexto e “organizar” as bases políticas e sociais objetivando garantir a constituição do processo produtivo capitalista. Consolida-se nesse cenário a figura do burguês e do proletário enquanto principais atores do capitalismo, e as cidades ganham centralidade no processo econômico e social, tornando-se responsáveis por atrair diversos sujeitos que antes ocupavam as áreas rurais.

Mesmo com as manifestações de contraposição de alguns Estados, na tentativa de manter a capitalização da propriedade fundiária e conservar o *status quo*, a expansão capitalista representa a materialização do processo de modernização proposto pelo Iluminismo. Em busca de obter o máximo de lucro possível a grande posse fundiária abandona o seu caráter feudal⁶ e assume o caráter industrial consolidando as bases para a

⁶ “[A grande posse fundiária] proporciona ao proprietário a máxima renda fundiária possível, ao arrendatário o máximo lucro possível de seu capital. Os trabalhadores agrícolas estão, por isso, reduzidos já ao mínimo e a classe dos arrendatários já representa o poder da indústria e do capital no interior da posse fundiária. Pela concorrência com o estrangeiro na maior parte dos casos, a renda da terra deixa de poder constituir um ordenado

hegemonia capitalista. A propriedade fundiária pode ser considerada como o ponto de partida para a acumulação primitiva, imprescindível ao desenvolvimento capitalista.

O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde. (MARX, 2013, p. 786).

Um dos segredos para a ampliação do capital reside no fato de que “a acumulação do capital pressupõe o mais-valor, a produção capitalista, e esta, por sua vez, a existência de massas relativamente grandes de capital e de força de trabalho nas mãos dos produtores de mercadorias.” (MARX, 2013, p. 785). Desse modo, o rápido desenvolvimento do capitalismo na Europa e a necessidade de ampliação de capital e força de trabalho, repercutem diretamente nos demais países, impulsionando o estabelecimento de relações comerciais de forma mais abrangente, incluindo as terras recém descobertas na América.

Em análise a esse processo aprende-se que, a partir desse momento, ocorre a integração dinâmica dos novos países ao mercado mundial, assumindo “[...] modalidades que correspondem às condições reais de cada país para realizar tal integração e às transformações que esta vai sofrendo em função do avanço da industrialização nos países centrais⁷.” (MARINI, 2014, p. 48).

No contexto das relações estabelecidas entre países colonizados e colonizadores ou países centrais e colônias, a importação de produtos primários das colônias latino-americanas⁸, principalmente de alimentos, desempenhou papel decisivo no processo de

[...] independente. Uma grande parte dos proprietários fundiários tem de tomar o lugar dos arrendatários que, desse modo, decaem, em parte, no proletariado. Por outro lado, muitos arrendatários apoderar-se-ão também da propriedade fundiária, pois os grandes proprietários que, com a sua confortável renda, na maior parte dos casos se entregaram ao desperdício e, na maioria das vezes, são também inaptos para a condução da agricultura em larga escala, em parte não possuem capital, nem qualificação para explorar a terra e o solo. Portanto, também uma parcela destes se arruinará completamente. Finalmente, o salário reduzido a um mínimo tem de ser mais reduzido ainda, para que se mantenha a nova concorrência. Isto conduz, então, necessariamente à revolução.” (MARX, 2007, p. 77).

⁷ O autor cita a Argentina, Brasil e Chile como exemplos de países que, logo após esse momento, aumentaram significativamente as exportações de matérias primas com as metrópoles europeias, da mesma forma que impulsionaram a importação de bens de consumo não duráveis e iniciaram a construção de um sistema de transportes.

⁸ Mecanismo denominado como *exclusivo* ou *monopólio comercial*, ou seja, “a burguesia comercial metropolitana podia apropriar-se do sobre-produto das economias coloniais [...] devido ao fato de que seu monopólio permitia vender o mais caro possível as mercadorias europeias na América, em contrapartida, comprar aos preços mais baixos possíveis a produção colonial”. (CARDOSO; BRIGNOLI, 1983, p. 69).

desenvolvimento capitalista europeu, pois permitiu a intensificação da formação de força de trabalho para a indústria que estava em processo de consolidação nesse período e demarcou uma característica basilar da região: o colonialismo⁹.

No caso da industrialização europeia, o recurso à simples produção agrícola interna teria bloqueado a extremada especialização produtiva que a grande indústria tornava possível. O forte incremento da classe operária industrial e, em geral, da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, que se verifica nos países industriais no século passado, não teria podido ter lugar se estes não tivessem contado com os meios de subsistência de origem agropecuária, proporcionados de forma considerável pelos países latino-americanos. Foi isso que permitiu aprofundar a divisão do trabalho e especializar os países industriais como produtores mundiais de manufaturas. (MARINI, 2000, p. 111).

A América Latina desempenhou um papel fundamental no processo de constituição do capitalismo. A economia nos primeiros dois séculos de colonização teve centralidade na extração de metais preciosos, tendo sido responsável de maneira indireta, pela constituição de cidades satélites que objetivavam o abastecimento dos bens e recursos necessários à reprodução básica da vida social como alimentos, tecidos, materiais para construção e pequenos núcleos fabris.

Essas experiências rudimentares de organização societária sustentavam o modelo agrário exportador além de impulsionar o desenvolvimento de atividades agrícolas voltadas para o abastecimento interno das regiões e, conseqüentemente, o aumento da ocupação demográfica de regiões como Chile, Peru, Argentina e, principalmente, o México (FURTADO, 1978). No entanto, importa salientar que não significaram a possibilidade de conversão do acúmulo do excedente econômico em capital para a região, uma vez que estavam direcionados para os países da Europa, possibilitando a garantia da reprodução da acumulação primitiva.

⁹ Considerando os estudos de Fernandes (2009, p. 22-23), apreende-se que “o sistema básico de colonização e de dominação externas, experimentado por quase todas as nações latino-americanas durante pelo menos três séculos, foi construído de acordo com os requisitos econômicos, culturais e políticos do assim chamado ‘antigo sistema colonial’. Em termos jurídicos, a legitimidade de dominação tinha um duplo fundamento, legal e político. Os colonizadores eram submetidos à vontade e ao poder das Coroas de Espanha e Portugal, às quais deviam, como vassallos, obediência e lealdade. Essa identidade de interesses, das Coroas e dos colonizadores, sofreu várias rupturas. Não obstante, permitiu tanto o endosso dos interesses dos colonizadores pelas Coroas como, inversamente, uma orientação de valores pela qual os colonizadores agiam em benefício dos interesses das Coroas. Em termos sociológicos, os fundamentos legais e políticos dessa dominação colonial exigiam uma ordem social em que os interesses das Coroas e dos colonizadores pudessem ser institucionalmente preservados, incrementados e reforçados, sem outras considerações [...]. Assim, uma combinação de estamentos e castas produziu uma autêntica sociedade colonial, na qual apenas os colonizadores eram capazes de participar das estruturas existentes de poder e de transmitir posição social através da linhagem ‘europeia’.”

Se a colonização da América Latina está relacionada com algum movimento fundamental da história, esse movimento é **a acumulação primitiva em escala mundial**, entendida como um processo que, além de implicar a acumulação sem precedentes em um dos polos do sistema, supõe, necessariamente a desacumulação, também sem precedentes, no outro extremo, portanto, e sob a condição de não se tomar a concentração escravista ou feudal de terras na América como um processo de acumulação primitiva local, é evidente que o movimento metropolitano de transição ao capitalismo, ao invés de impulsionar, freou o desenvolvimento desse modo de produção nas áreas coloniais. (CUEVA, 1983, p. 24, grifos nossos).

Como aludido anteriormente, a acumulação primitiva versa sobre a centralização e concentração da riqueza, uma vez que a consolidação da sociedade capitalista demandou a constituição de uma nova relação com a terra (posse individual) e relações de produção (trabalho assalariado), estando afiançada pelo arcabouço jurídico que passava a reconhecer a terra como propriedade privada e despojava os agricultores de suas propriedades. Na América Latina a acumulação primitiva só se realizava sobre uma base interna e, o que é mais grave, “afetada desde o início pela sucção constante que essas metrópoles não deixaram de praticar através do intercâmbio desigual, da exportação de superlucros e inclusive da pilhagem pura e simples dos países neocoloniais.” (CUEVA, 1983, p. 71).

Com a exportação em massa de capital para os países subdesenvolvidos, para a organização, nessas áreas, da produção capitalista de matérias-primas, a diferença quantitativa na acumulação de capital e no nível de produtividade entre os países metropolitanos e os economicamente atrasados foi subitamente transformada numa diferença qualitativa. (MANDEL, 1982, p. 40).

Nesse sentido, o mecanismo econômico básico que movia a maioria dos países latino-americanos¹⁰ concentrava-se na relação exportação-importação, de modo que o excedente obtido através dessas operações ficava, em sua maioria, concentrado na esfera do mercado externo, impactando drasticamente na balança comercial e inviabilizando o desenvolvimento da estrutura interna.

No entanto, há de se observar que a acumulação primitiva do capital coexiste com a sua acumulação através da produção de mais-valia, não se constituindo apenas como fases

¹⁰ “Estimulada e ao mesmo tempo limitada pelo exterior, voltada preponderantemente ‘para fora’, a economia latino-americana começou, pois, a transitar para o capitalismo em condições muito particulares, mas que não a eximiam de realizar, como requisito *sine qua non*, a acumulação primitiva de capital. No fundamental, esse processo se efetuou durante o último terço do século XIX, assumindo, em cada caso, as peculiaridades exigidas pela natureza concreta da matriz econômico-social que entrava em transformação.” (CUEVA, 1983, p. 72). Apesar de apresentar elementos comuns, os países latino-americanos vivenciaram diferentes experiências em relação a acumulação primitiva que não serão aprofundadas nesse estudo, por não se tratar do objeto de pesquisa. Para maior aprofundamento ver capítulo 4 de CUEVA (1983).

sucessivas, mas como processos econômicos convergentes (MANDEL, 1982). De forma contraditória, a tendência natural do capitalismo em exercer pressão para a sua ampliação, do centro para a periferia, buscando expandir-se, acaba impulsionando o desenvolvimento de novas esferas da produção capitalista de mercadorias, enfraquecendo, pela indução à produção de mercadorias, os setores vinculados estritamente à agricultura.

Todavia, esse mesmo processo, corrobora para a manutenção das velhas estruturas agrárias, confirmando que “[...] o capitalismo, na sua expansão, não só redefine antigas relações, subordinando-as à reprodução do capital, mas também engendra relações não capitalistas, igual e contraditoriamente necessárias a essa reprodução” (MARTINS, 2013, p. 36).

Esse movimento acaba contribuindo para a decadência do sistema econômico latino-americano centrado exclusivamente em atividades primárias, que “se articulava em torno dos polos produtores de metais preciosos [tomando] a forma de progressiva descentralização de atividades econômicas e sociais e, [contribuindo] para fazer da propriedade da terra a instituição básica de toda a ordenação social” (FURTADO, 1978, p. 32).

Essa mudança delimita o acesso à produção agrícola, excluindo principalmente os povos tradicionais que contribuíram na expansão da agricultura de subsistência a pequenas unidades segregadas do mercado comercial¹¹. Esse quadro inscreve na América Latina o signo da concentração de terras e circunscreve sua propriedade como base para o sistema de dominação de classes.

Dessa forma, o capitalismo comercial, que está na base da empresa exploradora das terras latino-americanas, dá origem a formações sociais quase totalmente desvinculadas dos mercados. [...]. Na quase totalidade dos casos, a atividade comercial, ainda que secundária para o conjunto da população, continuou a ser a

¹¹ Aqui importa sinalizar uma distinção no processo de desenvolvimento da América espanhola e portuguesa. Furtado (1978) esclarece que os primeiros 150 anos da colonização espanhola significou “grandes êxitos econômicos para a Coroa e para a minoria espanhola que participou diretamente da conquista, pela destruição de grande parte da população indígena preexistente, pela piora das condições de vida da população que sobreviveu à conquista e, finalmente pela articulação de vastas regiões em torno a polos dinâmicos, cuja principal função era produzir um excedente sob a forma de metais preciosos, o qual se transferia para a Espanha de forma quase unilateral. Os segundos 150 anos se caracterizaram pelo declínio da produção mineira, pelo afrouxamento da pressão sobre a população, a qual retomou o crescimento e melhorou suas condições de vida, e pelo enfraquecimento dos vínculos entre as regiões, cuja interdependência se reduziu.” (FURTADO, 1978, p. 35). Já na América Portuguesa é possível apreender que “nos primeiros 150 anos formou-se uma economia agrícola de exportação constituída de unidades isoladas, vinculadas diretamente com o exterior e sem qualquer articulação com outras áreas do país, exceto o interior pecuário que surgiu como dependência da economia açucareira. O primeiro terço da segunda fase de 150 anos foi marcado por depressão econômica [...]. O último século da época colonial se caracterizou pela formação do polo produtor de ouro e diamantes, ao qual coube o duplo papel de acelerar o povoamento de origem europeia e a formação de um mercado articulador das distintas regiões do país” (FURTADO, 1978, p. 35-36).

preocupação principal da classe dominante. [...] A inexistência do salariado assinala a presença de uma formação social pré-capitalista, mas não necessariamente feudal. (FURTADO, 1978, p. 34).

Observa-se que a discussão sobre a existência ou não de formações feudais na região tem sido polêmica entre os autores¹², no entanto, interessa nesse estudo destacar a incidência das relações de trabalho forçado que não viabilizaram condições para a constituição da consciência de classe trabalhadora¹³ e a perpetuação de uma determinada forma de “economia pré-monetária [que] persistiu em imensas porções no corpo social latino-americano do século XIX, ao mesmo tempo em que seu segmento mais desenvolvido ia se monetarizando e ampliando seus circuitos de acumulação simples.” (CUEVA, 1983, p. 32).¹⁴

Em análise à produção mercantil de relações não capitalistas de produção, na particularidade do Brasil da época destaca-se que,

[...] o capitalismo cria a um só tempo as condições de sua expansão, pela incorporação de áreas e populações às relações comerciais e os empecilhos à sua expansão, pela não mercantilização de todos os fatores envolvidos, ausente o trabalho caracteristicamente assalariado. Um complemento da hipótese é que tal produção capitalista de relações não capitalistas se dá onde e enquanto a vanguarda da expansão capitalista está no comércio. Em suma, onde o capitalismo não se realiza plenamente, como no caso do colonato, dissemina a dinâmica capitalista e até uma híbrida mentalidade capitalista que fazem com que a economia funcione como economia capitalista, mesmo não o sendo plenamente, a sociedade ainda organizada com base em relações sociais e valores de orientação pré-modernos. (MARTINS, 2013, p. 37).

A concomitância histórica que marca a coexistência dos mecanismos de

¹² Dentre os autores podem ser destacados: IANNI, Octávio, *Esclavitud y capitalismo*, México, Siglo XXI, 1976; ASSADOURIAN et al: *Modos de producción em America Latina*, Cuadernos de Pasado Y Presente, nº 40, México, 1977; CLACSO, *Haciendas, Latifundios y plantaciones en America Latina*, México, Siglo XXI, 1975; ROLANDO, Mellafe. *Breve história de la esclavitud em América Latina*, México, SepSetentas, 1973; MARIÁTEGUI, Jose Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 19ª ed., Lima, Peru, Biblioteca Amauta, 1979.

¹³ Faz-se essa inferência calcado nas ideias de Marx e interpretadas por Lukács quando problematiza sobre os dilemas da consciência de classe e as possibilidades de superação das limitações reais que se presentificam na vida em sociedade pautada pelo modo de produção capitalista. “Portanto, do ponto de vista abstrato e formal, a consciência de classe é, ao mesmo tempo, uma inconsciência, determinada conforme a classe, de sua própria situação econômica, histórica e social. Essa situação é dada como uma relação estrutural determinada, como um nexos formal definido, que parece dominar todos os objetos da vida. Consequentemente, a “falsidade” e a “ilusão” contidas em tal situação real não são arbitrarias, mas, ao contrário, a expressão mental da estrutura econômica e objetiva” (LUKÁCS, 2012, p. 143).

¹⁴ Diferentemente da transição da sociedade agrária para a industrial que ocorreu nos países precursores do capitalismo, onde a figura do arrendatário desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento capitalista, a propriedade privada na América Latina toma forma a partir das alterações de produção e troca e do interesse no aumento da produção e da promoção do intercâmbio, principalmente, dos países colonizadores. (ENGELS, 2015).

acumulação primitiva e o desenvolvimento e modernização da empresa/indústria, forja-se como característica particular do capitalismo latino-americano.

Em âmbito global, esse período registra a ocorrência de importantes mudanças políticas e econômicas como a invasão de Napoleão a Península Ibérica em 1808 e a vinda da família portuguesa para o Brasil em decorrência do dilema entre cumprir o bloqueio continental dos portos à Inglaterra proposto por Napoleão e a continuidade das relações comerciais com o país britânico. Nesse quadro, as exportações latino americanas acabaram sofrendo um impacto negativo, desequilibrando ainda mais a balança comercial dos países da região em consequência das mudanças econômicas mundiais.

La invasión de España por Napoleón minó la autoridad española en América Latina y dio al movimiento de Independencia – hasta entonces débil y desarticulado – el ímpetu que necesitaba con tanta urgencia. Cuando Napoleón finalmente fue derrotado, en 1815, el movimiento ya había adquirido una dinámica propia y la reafirmación de la autoridad española y portuguesa sobre la Península Ibérica no pudo ya extenderse a América Latina¹⁵. (BULMER-THOMAS, 1998, p. 32).

No primeiro quartel do século XIX tem início o processo de independização política dos países latino-americanos que passam a estreitar as relações capitalistas com a Inglaterra. Essa aproximação significou não apenas o estreitamento das relações comerciais, mas também a possibilidade da então potência econômica alcançar novos meios de absorver o excedente produzido pela região, de forma especuladora e usurpadora.

Via de regra, o distanciamento paulatino tomado pelas colônias em relação a suas metrópoles atua como indutor dos processos de independência dos diferentes países. Além disso, a necessidade da expansão capitalista em nível global demanda a consolidação de novos mercados como o caso dos países latino-americanos. Esse processo contribui significativamente para ampliação do poder econômico da Inglaterra¹⁶, a partir do aumento da capacidade produtiva via complexificação dos meios de produção, e, de maneira oposta, a América Latina registra a intensificação do mais valor absoluto, via condições

¹⁵ A invasão da Espanha por Napoleão minou a autoridade espanhola na América Latina e deu ao movimento de independência – até então frágil e desorganizado – o ímpeto que necessitava com urgência. Quando Napoleão finalmente foi derrotado, em 1815, o movimento já havia adquirido uma dinâmica própria e a reafirmação da autoridade espanhola e portuguesa sobre a Península Ibérica não pode se estender à América Latina (tradução nossa).

¹⁶ “O processo de desenvolvimento capitalista da América Latina vem acompanhado não só de um notável aumento das inversões estrangeiras, mas também de uma significativa mudança na orientação dessas inversões. As de origem inglesa, fundamentais nesse momento de transição, passam de 80,9 milhões de libras esterlinas em 1865 para 246,6 milhões em 1885 e a 552,5 milhões em 1895; ou seja, em vinte anos se triplicam e ao final de trinta anos se septuplicam. Ao mesmo tempo, sua composição se altera radicalmente: as inversões em ferrovias, que representavam 11,8% do total em 1865, saltam para 36,2% em 1895; as dedicadas ao setor financeiro se elevam de 2,5% em 1865 para 7,1% trinta anos mais tarde.” (CUEVA, 1983, p. 17).

exponenciais de exploração da força de trabalho, fato que mais adiante também irá marcar o desenvolvimento capitalista da região.

O desenvolvimento tradicional, apoiado na expansão das exportações, transformara os países da região em economias, em grande medida, concorrentes. Exportando as mesmas matérias-primas e importando produtos manufaturados de fora da região, nenhum vínculo econômico se formava entre esses países. Assim, a forma tradicional de desenvolvimento, no quadro da divisão internacional do trabalho surgida na época do Pacto Colonial e ampliada na primeira fase da Revolução Industrial, contribuiu para consolidar a fragmentação regional. (FURTADO, 1978, p. 4).

A dificuldade decorrente da incapacidade de constituição de mercado interno (principalmente pelas relações estabelecidas com os mercados internacionais) e condições insuficientes para realizar a exportação da produção produziu uma complexificação da situação social e política dos países recém independentes¹⁷, uma vez que, de maneira geral, os grupos que haviam liderado os movimentos pela independência se encontravam sem condições de realizar as ações pretendidas e criar a necessária estabilidade econômica para obter o desenvolvimento¹⁸.

Somado a isso, a emergência do trabalho livre¹⁹ na região se dá pautada pela necessidade contraditória de transformar as relações de produção como meio para preservar a economia colonial de exportação. A criação capitalista de relações não capitalistas de produção evidencia não apenas uma forma de reprodução ampliada do capital, “mas também

¹⁷ Nota-se que a partir dos anos 1820 teve início um processo de proliferação de independência dos países da região.

¹⁸ Cabe pontuar que uma exceção a esse quadro foi o Chile, uma vez que “este país, capitania autônoma na época colonial, singularizava-se pelo fato de que nem era centro exportador de mais preciosos (sua produção de prata era relativamente pequena), nem era região exportadora *para o exterior* de produtos agropecuários. Na verdade, o Chile era uma região agropecuária articulada com o polo peruano. À diferença de outras burguesias comerciais, formadas no comércio de contrabando e sob forte influência inglesa, os interesses exportadores chilenos estavam integrados com os interesses agropecuários da região e se haviam formado no quadro legalista do monopólio organizado pela Metrópole”. (FURTADO, 1978, p. 42-43, grifos do autor).

¹⁹ No processo de transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado coexistiram uma diversidade de mediações e determinações das relações de produção que configuraram o que Martins (2013) denominou como regime de colonato. Analisando a história brasileira, principalmente as relações que circunscreviam a produção de café, o autor assevera que na crise do trabalho escravo foi engendrada a modalidade de trabalho que o superaria, isto é, o trabalho livre, demandando “um conjunto de flexibilizações não só no plano laboral, mas também no plano cultural e na organização patriarcal da família que representou fundada, prévia e lenta amenização da transição da escravidão negra para o trabalho propriamente livre”. (MARTINS, 2013, p. 30). Em seguimento a essa linha de raciocínio, Martins destaca as diferenças existentes entre o trabalho livre gerado pela crise da escravidão e o trabalho livre do agregado. “O trabalho livre gerado pela crise da escravidão negra diferia qualitativamente do trabalho livre do agregado, pois era definido por uma nova relação entre o fazendeiro e o trabalhador. O trabalhador livre que veio substituir o escravo dele não diferia por estar divorciado dos meios de produção, característica comum a ambos. Mas diferia na medida em que o trabalho livre se baseava na separação do trabalhador de sua força de trabalho, que no escravo se confundiam, e nela se fundava sua sujeição ao capital personificado no proprietário da terra.” (MARTINS, 2013, p. 30).

a reprodução ampliada das contradições do capitalismo – o movimento contraditório não só de subordinação de relações pré-capitalistas ao capital, mas também de criação de relações antagônicas e subordinadas não capitalistas.” (MARTINS, 2013, p. 37).

Complexifica ainda mais esse cenário o fato dos países colonizadores no período que antecedeu os processos de independência latino-americanos, terem trasladado um volume significativo de riquezas de suas colônias, sacramentando o que se denomina como “herança colonial²⁰”. Enquanto desdobramento desse revés inicia-se a consolidação de uma das características mais emblemáticas da América Latina: seu caráter subdesenvolvido, constituindo-se enquanto,

o resultado de um processo no qual as burguesias dos estados mais poderosos abusam das nações economicamente débeis, aproveitando exatamente essa condição, uma vez que esses abusos perpetuam e até aprofundam tal debilidade, reproduzindo em escala ampliada, ainda que em modalidades variantes, os mecanismos de exploração e dominação. (CUEVA, 1983, p. 23).

Essa perspectiva sinaliza a análise sob o prisma da contradição em detrimento ao conceito dualista que pretende explicar o subdesenvolvimento a partir de uma polaridade de contrastes – desenvolvimento x subdesenvolvimento, passível de ser superada. Em oposição a essa dualidade o subdesenvolvimento é, na verdade, “o resultado de processos de atualização histórica só explicáveis pela dominação externa e pelo papel constritor das classes dominantes internas, que deformam o próprio processo de renovação, transformando-o de uma crise evolutiva num trauma paralisador” (RIBEIRO, 2007, p. 41).

Depreende-se que as relações de dependência econômica, cuidadosamente preservadas pelos países colonizadores, atuaram como condicionantes para a manutenção da relação de dependência e freio às aspirações de desenvolvimento – econômico, político e social – desses países no íterim pós-independência²¹.

A dominação do capital estrangeiro sobre a acumulação de capital sufocou o processo de acumulação primitiva de capital, e a defasagem industrial em relação

²⁰ Parte-se da compreensão de que a *herança colonial* advém dos efeitos produzidos pela “estrutura econômico-social herdada do período colonial [que] se caracterizou por um baixíssimo nível de desenvolvimento das forças produtivas e por relações sociais de produção baseadas na escravatura e na servidão, fato que constituiu um *handicap* [desvantagem] – para dizer o mínimo – para o desenvolvimento posterior de nossas sociedades.” (CUEVA, 1983, p. 26, grifo do autor).

²¹ Reitera-se a premissa que rejeita a homogeneização dos processos sociais nos diferentes países da América Latina, contudo, tomando o objeto desse estudo, não há pretensões de detalhar as particularidades de países em específico. Todavia, cita-se a título de exemplo a categorização formulada por Vânia Bambilra (2015) que distingue dois principais grupos no que tange ao processo de industrialização e formação sócio histórica: o primeiro composto por México, Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Colômbia e o segundo pelos países da América Central, Equador, Peru, Bolívia e Venezuela.

às áreas metropolitanas alargou-se regularmente. Além disso, como a produção de matérias-primas ainda era pré-industrial ou apenas rudimentarmente industrial, visto que os baixos custos da força de trabalho desestimulavam a constante modernização da maquinaria, essa defasagem industrial deu origem a um abismo crescente nos respectivos níveis de produtividade, que tanto expressava quanto perpetuava o real *subdesenvolvimento*. (MANDEL, 1982, p. 40, grifo do autor).

De modo geral, as economias industrializadas impõem uma forma específica de desenvolvimento aos países latino-americanos, na qual o excedente econômico produzido é apropriado conforme seus interesses e em aliança às elites locais. Isso faz com que o excedente produzido pelas exportações não seja revertido em investimentos para a economia local e, conseqüente, desenvolvimento dos setores que produzem mercadorias básicas, voltados ao mercado interno.

O processo de acumulação originário atravessado pela América Latina não foi para a acumulação de economias ou para impulsionar a ascensão das classes sociais do continente americano recém-aberto à exploração em escala maciça. Ao contrário, respondia a um processo global cujo beneficiário imediato era a classe burguesa ascendente na Europa. Caso se possa falar de articulações entre as formas de exploração introduzidas pela Europa e pelas organizações socioeconômicas existentes na região, tratava-se de relações que se ajustavam aos interesses dos colonizadores. (GANDÁSEGUI, 2009, p. 286).

O contexto desse período apresenta-se marcado por inúmeros conflitos e mudanças, incluindo a primeira guerra mundial em 1914, a crise estrutural do capitalismo em 1929 e a elevação dos Estados Unidos enquanto potência econômica mundial a partir de 1939, que se desdobram em transformações radicais para o desenvolvimento global.

A economia que emerge desse processo reestabelece a tendência integradora do imperialismo, mas agora em nível mais alto do que o anterior, na medida em que consolida definitivamente a integração na esfera do mercado e impulsiona a etapa da integração dos sistemas de produção compreendidos em seu raio de ação. (MARINI, 2014, p. 53).

No entanto, a consolidação da indústria na região via substituição de importações, seguiu o impulso do movimento primário-exportador, mantendo uma relação de dependência ao capital externo para sua expansão e mantendo um caráter complementar ao setor de exportação.

A conjunção dessas características evidencia o caráter de “modernização conservadora” da estrutura social, tendo como principal traço o que se denominou como uma Revolução Burguesa sem revolução (FERNANDES, 2009). Esse conceito diz respeito à trajetória não democrática e autoritária, comum dos países da região e, ao peculiar processo

de formação das classes sociais latino-americanas, influenciadas sobremaneira pela expansão e transcurso do capitalismo mundial.

Dada a ausência de uma burguesia hegemônica, a modernização se faz sem alijar as classes tradicionais do bloco no poder. Ao contrário, há uma modernização da elite agrária que estabelece uma coalizão com a burguesia industrial débil, através da mediação do Estado, denominada revolução pelo alto, via Estado, embora não se trate propriamente de uma revolução, mas de um processo de modernização que restaura e conserva aspectos essenciais das relações de autoridade tradicionais. (FLEURY, 1994, p. 67).

O fato que mais chama a atenção nesse contexto é “o caráter relativamente pacífico que o trânsito da economia agrária para a economia industrial assume na América Latina, em contraste com o que ocorreu na Europa.” (MARINI, 2014, p. 55). Soma-se a isso a forte dependência política mantida em relação aos países capitalistas centrais, a forma particular que a luta de classes assume na região e a cooptação do espaço público pelas classes dominantes.

No que concerne ao desenho geográfico da região, vale pontuar que os processos de independência não significaram o desfecho da delimitação dos territórios, pelo contrário, muitos conflitos derivaram da disputa por fronteiras como, por exemplo, a separação da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua do território Mexicano; separação do Texas e México; disputa entre Brasil e Argentina que resultou na criação do Uruguai em 1828, constituição da República Dominicana após a dominação do Haiti sobre Santo Domingo, embate entre Paraguai e Brasil, entre outras tantas batalhas que se instalaram na região (BULMER-THOMAS, 1998).

Nesse contexto, o caráter dependente dos países latino americanos se destaca enquanto importante característica no processo formativo latino-americano. A dependência refere-se ao estabelecimento de uma relação interdependente entre as nações, em que a produção dos países periféricos serve como base para a perpetuação da dominação dos países centrais. Dito de outra forma, as economias latino-americanas operam uma função particular junto à economia capitalista mundial, garantindo a possibilidade de expansão continuada da acumulação capitalista dos países centrais.

Esse quadro agrava as condições de desenvolvimentos das forças produtivas latino-americanas, deixando as economias mais suscetíveis a relações comerciais desfavoráveis e reiterando o caráter histórico de intercâmbios desiguais no âmbito das exportações e importações. Como resultado pode-se inferir que o capitalismo latino-americano se

apresenta como “desigual e combinado”²², ou seja, na América Latina ocorreu a coexistência de métodos e processos capitalistas tecnológicos, assentados em práticas rudimentares como a agricultura pautada em métodos primitivos²³.

Essa assertiva encontra justificativa na própria gênese contraditória do modo de produção capitalista, uma vez que a garantia da sua reprodução demanda o redimensionamento da sua forma de produção²⁴, demarcando a perspectiva analítica que supera “a concepção evolucionista que fazia da história uma sucessão de etapas rigidamente pré-determinadas e [esboçando] uma visão dialética do desenvolvimento histórico através de saltos súbitos e de fusões contraditórias.” (LÖWY, 2015, p. 77).

A identificação das condições para o desenvolvimento econômico, e posterior competitividade junto ao mercado capitalista, demanda a obtenção de maior produtividade do trabalho, uma vez que é esse quem determina o ritmo de desenvolvimento das empresas e nações. Para tanto, faz-se necessário criar condições para garantir o crescimento cumulativo das economias através do aumento da acumulação de capital. Contudo, os processos experienciados pela maioria dos países latino-americanos não viabilizou condições para que obtivessem crescimento cumulativo, pois combinaram a criação do setor moderno (mesclando o desenvolvimento orientado pelo Estado sob orientação do capital externo) e o setor tradicional (mesclando a agricultura primitiva com o controle das classes dominantes pré-capitalistas), materializando o desenvolvimento desigual e combinado na região²⁵.

Essa forma determinada de desenvolvimento²⁶, como já explicitado anteriormente,

²² A teoria do desenvolvimento desigual e combinado foi formulada por Trotsky e trata-se de “uma das tentativas mais significativas de romper com o evolucionismo, a ideologia do progresso linear e o eurocentrismo [...]”, buscando “dar conta da lógica das contradições econômicas e sociais dos países do capitalismo periférico ou dominados pelo imperialismo.” (LÖWY, 2015, p. 73). A sistematização mais organizada sobre a teoria encontra-se em sua obra intitulada *1905*, publicada em 1909.

²³ Trotsky elaborou a análise sobre o desenvolvimento capitalista tomando como escopo o contexto da Rússia do começo do século XX. Contudo, indicava a categoria da totalidade – de forma mais explícita no livro *História da Revolução Russa* de 1930 –, no sentido, de tornar a análise mais abrangente, “aplicável ao conjunto das formações sociais situadas na periferia do sistema capitalista.” (LÖWY, 2015, p. 76).

²⁴ Aqui faz-se inferência as crises cíclicas, inerentes ao capitalismo.

²⁵ “A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, manifesta-se com o máximo de vigor e de complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o açoitado de necessidades exteriores, a vida retardatária é constringida a avançar por saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre uma outra lei que, na falta de uma denominação mais apropriada, chamaremos lei do desenvolvimento combinado, no sentido da reaproximação de diversas etapas, da combinação de fases distintas, do amálgama de formas arcaicas com as mais modernas”. (TROTSKY, 1977, p. 21).

²⁶ Atentando para as particularidades constitutivas dos diferentes países da região, importa destacar que a forma determinada de desenvolvimento capitalista na região “não produziu a homogeneização total das diferentes formações sociais latino-americanas, mas ao contrário acentuou as diferenças, gerando situações em que um dos seus extremos poderiam exemplificar-se com os casos da Argentina e do Uruguai, países que neste período [início do século XX], tiveram um crescimento econômico nada desdenhável (450 dólares de renda per capita

impactou diretamente no surgimento da indústria latino-americana, sendo que, primeiramente, foi impulsionada pelas leis que regiam o desenvolvimento do setor exportador, mas logo em seguida cria sua própria dinâmica e se torna independente deste. “No entanto, sua independência é relativa, pois, embora a indústria tenda, no final das contas, a subordinar o setor exportador, necessita dele como condição de sobrevivência e expansão.” (BAMBIRRA, 2015, p. 77). Dessa forma, os limites da indústria latino-americana e, conseqüentemente, do próprio desenvolvimento capitalista da região, estão dados pelo caráter de dependência do setor externo, ou seja, do capitalismo mundial em sua totalidade.

Corroborando com essa tendência a característica de exploração do trabalho que, dadas as particularidades citadas, assume traços que caracterizam um modo particular de expropriação do mais valor produzido. Em análise a esse quadro, identificam-se três mecanismos que atuam como propagadores do modo de produção capitalista, fundado na exploração do trabalho, sendo eles: “a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho.” (MARINI, 2000, p. 125). A conjugação desses mecanismos perpetua o baixo nível de desenvolvimento da força de trabalho na região e impacta na diversificação de suas atividades, restringindo a capacidade dos trabalhadores de satisfazer suas necessidades sociais e, conseqüentemente, ampliando os padrões de desigualdade devido aos altos índices de concentração e centralização dos excedentes socialmente produzidos.

Conseqüência disso é a degradação cada vez mais evidente da vida social e a corrosão dos poucos avanços conquistados pelos trabalhadores no âmbito da proteção social.

Desse modo, do ponto de vista genuinamente latino-americano, na medida em que através de uma maior exploração do trabalhador, a forte e contraditória relação de subordinação com o mercado externo ajusta as relações de produção internas para a acumulação do capital em escala global, o capitalismo dependente institui – de modo sempre crescente – o pauperismo das massas, produzindo e reproduzindo dessa forma, uma intensa e crescente exploração do trabalhador, determinando, peculiarmente, os traços da chamada questão social no continente latino-americano. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 157).

Diante disso, torna-se imprescindível refletir sobre os meios instituídos para dar conta das necessidades que agudizam a vida da população. Com isso, o Estado ganha centralidade nessa discussão, uma vez que tem sido o agente responsável pela mediação

no Uruguai dos anos vinte e 700 dólares de PIB por habitante na Argentina de 1929); o outro extremo poderia ser ilustrado com exemplos como o do Haiti ou da Bolívia, onde o atraso o absoluto foi a regra. É importante destacar que ainda hoje muitos países latino-americanos estão longe de alcançar o nível de desenvolvimento que as nações rio-platenses atingiram há meio século.” (CUEVA, 1983, p. 99).

entre as necessidades de reprodução do capital e da sobrevivência da classe trabalhadora.

2.1.1 As funções do Estado no desenvolvimento econômico e social latino-americano

A sociedade latino-americana, conforme explicitado no item anterior, foi forjada a partir de inúmeras contradições e interesses, muitas vezes, alheios aos objetivos de desenvolvimento regional que desencadearam formas determinadas de sociabilidade e estruturação das Instituições sociais, políticas e econômicas.

Nesse contexto, tomando particularmente a reflexão sobre o Estado, faz-se necessário considerar a premissa que o define como “[...] produto da sociedade num estágio específico do seu desenvolvimento.” (ENGELS, 2012, p. 160). Ou seja, o Estado é consequência do próprio desenvolvimento da sociedade e, portanto, sua conformação dependerá das condições de reprodução da estrutura social de determinado país e/ou região estando diretamente vinculado ao grau de desenvolvimento da sua estrutura econômica e da realização das condições de acumulação primitiva (SADER, 2014).

Desse modo, as forças sociais hegemônicas em determinado período da história acabam influenciando a organização do Estado e tensionando para que assuma tendências particulares no âmbito da correlação de forças da sociedade. Assim, o Estado é compreendido, não meramente como um sujeito intermediador dos conflitos entre as classes sociais e também não apenas como um objeto externo e manipulável, segundo os interesses de uma única classe homogênea, mas sim como uma tensa relação social. Tal perspectiva se contrapõe à noção de Estado enquanto mediador do crescimento econômico e provedor de políticas sociais, tal como concebido nas definições liberais e, concomitantemente, propõe suplantar um marxismo reducionista que compreende o Estado como relacionado apenas à burguesia ou fração dela.

Ademais, a análise sobre o Estado pautada pelo cariz marxista se coloca contrária à ideia contratualista²⁷ do Estado enquanto representante da vontade geral e problematiza a questão da luta de classes e a possibilidade de representação em um cenário de exploração e

²⁷ A ideia de um Estado contratualista remete a necessidade de constituição de uma forma de associação que seja capaz de defender e proteger as pessoas e os bens de seus associados através da união e da representação dos interesses comuns. “Essa associação dos indivíduos, que passa a atuar soberanamente, sempre no interesse do todo que engloba o interesse de cada componente, tem uma vontade própria, que é a *vontade geral*. Essa não se confunde com uma simples soma das vontades individuais, mas é uma síntese delas. Cada indivíduo, como homem, pode ter uma vontade própria, contrária até a vontade geral que tem como cidadão. Entretanto, por ser a síntese das vontades de todos, a vontade geral é sempre reta e tende constantemente à utilidade pública.” (DALLARI, 2010, p. 17, grifos do autor).

opressão da classe trabalhadora, uma vez que o Estado se origina da contradição entre os interesses individuais e coletivos. Essa vertente evidencia o caráter classista do Estado e os processos manipulatórios que perpassam as relações sociais no modo de produção capitalista e forjam a ideia de liberdade e igualdade.

Negando a premissa fatalista que qualifica o Estado apenas como um instrumento exclusivo de dominação, o marxismo enuncia que “[...] o caráter de classe do Estado se baseia em mecanismos estruturais que articulam e combinam – mediante compromissos sempre difíceis e provisórios – as necessidades da acumulação capitalista com os imperativos emanados dos interesses universais da sociedade.” (BORÓN, 1994, p. 260). Essa articulação ocorre pautada por duas principais estratégias: a) a aparência de independência em relação à própria sociedade e; b) a conexão entre ideologia e Estado. Sobre essa última, salienta-se a capacidade de transformação dos interesses de classe em interesses gerais a partir da universalização das ideias da classe dominante enquanto verdades universais.

Elemento chave para a compreensão do Estado moderno é a separação da sociedade civil e a conquista da soberania em relação às demais instituições existentes como, por exemplo, o mercado. A distinção entre Estado e sociedade civil diz respeito à “separação que se processa entre a esfera do poder político e a esfera produtiva onde vigoram os interesses econômicos particulares, encontrando-se na polarização público/privado a expressão desse fenômeno.” (FLEURY, 1994, p. 12).

Assim, descarta-se a premissa de que o Estado expressa o interesse comum de todos pois, nesse contexto, não se constitui como um poder externo ou alheio à sociedade, sendo ele

o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições irreconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, essas classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-la dentro dos limites da ‘ordem’. Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela, é o Estado. (ENGELS, 2012, p. 160).

Compondo o conjunto de interesses gerais, localiza-se a defesa da democracia social-burguesa a qual encontra-se legitimada e regulamentada por um notável arcabouço jurídico e separada em distintos poderes – executivo, legislativo e judiciário. O conjunto de normatizações, de forma contraditória, inclui regulamentações para garantir as condições

mínimas de sobrevivência (e aqui cita-se a proteção social) e o consentimento da sociedade ao mesmo tempo em que conserva e expressa os interesses da classe dominante.

Esse tipo de Estado incorpora uma poderosa defesa ideológica e legal da igualdade, da mobilidade e da liberdade dos indivíduos, ao mesmo tempo que é muitíssimo protetor do direito de propriedade e da relação básica entre capital e trabalho. Desse modo característico, a economia capitalista de troca, com base no mercado, floresce numa liberdade ambígua, que inclui liberdade de consciência, expressão e emprego, ao mesmo tempo que incorpora a liberdade para explorar, para obter lucro privado às custas do Estado e para monopolizar os meios de produção. O compromisso da democracia burguesa em relação à liberdade é, de fato, o compromisso com todos esses diferentes tipos de liberdade simultaneamente. (HARVEY, 2005, p. 84).

Nessa perspectiva, torna-se possível afirmar que o Estado se origina de uma contradição fundamental: da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle e da própria luta entre as classes. De modo geral, observa-se que no âmbito capitalista, o Estado tem sido conduzido “pela classe mais poderosa, economicamente dominante, que, por intermédio dele, converte-se também em classe politicamente dominante.” (ENGELS, 2012, p. 162).

Particularizando a América Latina, faz-se necessário atentar para a complexidade e riqueza dos determinantes que compõem o Estado nos diferentes países latino americanos, destacando o caráter contraditório que se encontra arraigado em sua gênese, incluindo as especificidades do próprio capitalismo dependente e da capacidade de organização e resistência da classe trabalhadora. Nessa linha de pensamento, “[...] o estado não só é um “pacto de dominação”, mas também um ator político dotado de estruturas organizativas complexas que lhe confere enormes capacidades potenciais de intervenção na vida social.” (BORÓN, 1994, p. 264).

Tomando o objetivo delineado para o presente estudo que é pesquisar o papel desempenhado pelo Estado e as conseqüentes formas assumidas pela proteção social, cabe inferir que a América Latina apresenta algumas particularidades que alicerçam a forma como o Estado se constitui, expressa pelos parâmetros estruturais de sua formação social, econômica, política e cultural da região, conforme evidenciado no item anterior. De um modo geral, logo após o período de independência da grande maioria dos países latino-americanos – primeiro quartel do século XIX –, os vínculos com os países colonizadores são enfraquecidos e os senhores da terra assumem o papel de classe dominante, dando origem à estruturação dos Estados.

A estruturação dos novos Estados foi condicionada por dois fatores: a inexistência de interdependência real entre os senhores da terra, que se ligariam uns aos outros ou se submeteriam a um dentre eles em função da luta pelo poder; a ação da burguesia urbana, que manteria contatos com o exterior e exploraria toda possibilidade de expansão do intercâmbio externo, ao qual se iriam vinculando segmentos do setor rural. Assim, na medida em que surgiam possibilidades de expandir uma ou outra linha de exportações, o grupo urbano tendia a consolidar-se, ao mesmo tempo que se integrava com interesses rurais, criando-se condições para a estruturação de um efetivo sistema de poder. (FURTADO, 1978, p. 40).

Agudiza esse quadro o caráter dependente do Estado que, potencializado pelo desenvolvimento desigual no capitalismo, “induz a uma espécie de Estado burguês interno e estruturalmente cindido, constrangido também pelo desenvolvimento desigual.” (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2011, p. 195). Esse modelo determinado de dependência é responsável pela reprodução de uma contradição histórica caracterizada pela coexistência de um Estado com aspirações modernas e um modelo de relação social de caráter oligárquico e arcaico que caracteriza a modernização conservadora. “Esta contradicción derivaría de una doble realidad: por un lado, la necesidad de vincularse con el mundo ‘moderno’ del capitalismo internacional y, por el otro, la de asegurar un dominio interno cuya base de relaciones sociales na era capitalista en sentido estricto”²⁸. (FALETTO, 1989, p. 205).

O caráter de desenvolvimento dependente e tardio, característico dos países latino-americanos, inscreve nos Estados o signo do atraso e implanta o desafio de manter algum nível de soberania e, ao mesmo passo, estimular, por diferentes meios, o desenvolvimento da região. A combinação entre elementos progressistas e arcaicos foi um dos principais fatores que impediram a realização de uma revolução democrático-burguesa que fosse capaz de suplantiar as bases da antiga ordem colonial e instituir as bases do Estado democrático de direito. Pelo contrário, a aliança realizada pela “burguesia nacional” com o capital internacional criou uma identidade particular, excluindo o caráter nacional de sua essência (PRADO Jr., 1981).

Ademais, devido ao processo de desenvolvimento do capitalismo mundial e à ocorrência de flutuações e crises, os estados acabam por sofrer graves impactos em sua dinâmica organizativa, demandando o constante reordenamento de suas políticas econômicas e sociais.

En suma, el Estado cumple una función primordial en el relacionamiento con el centro económico, pero también establece mediante legislación el modo de

²⁸ Essa contradição deriva de uma dupla realidade: por um lado, a necessidade de se vincular com o mundo “moderno” do capitalismo internacional e, por outro lado, de assegurar um domínio interno cuja base de relações capitalistas não era capitalista em sentido estrito (tradução nossa).

operación de los grupos productores extranjeros incorporados en la producción local y, en este sentido, actúa como mediador.²⁹ (FALETTTO, 1989, p. 207).

O Estado, nos diferentes países latino-americanos foi, historicamente, assumindo o papel de protagonista do projeto de subdesenvolvimento, restrito ao lugar da periferia e conformando uma determinada caracterização de funções e formas determinadas de intervenção frente à questão social que tem, paulatinamente, se agravado. A coexistência de relações produtivas que integram tecnologia e padrões primitivos de produção carecem de intervenção estatal no sentido de instituir padrões mínimos de regulação social. Esse quadro agrava as relações de exploração do trabalho e desemprego e agudizam as possibilidades de reprodução da vida social para a maioria da população.

Soma-se a isso a identificação de uma unidade identitária que congrega os Estados latino-americanos, incluindo a existência de tarefas comuns destinadas às instâncias estatais, dentre elas: assegurar a reprodução ampliada do capital; administrar a estrutura institucional e organizativa e a manutenção da reprodução social em meio à flutuação de capitais e progressivo envio dos excedente para os países centrais e suprimir as dificuldades e os problemas típicos das economias dependentes (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2011).

Nesse contexto, é possível asseverar que o Estado se torna um lugar privilegiado do capital, encontrando-se transpassado pelo jogo das forças sociais presentes na sociedade latino-americana e tendendo aos interesses dos grupos econômicos hegemônicos, representados pelas empresas transnacionais e capital financeiro. Para tanto, historicamente, tem desempenhado funções complementares e inovadoras no campo da economia e, consecutivamente, nas áreas políticas e sociais (IANNI, 2004).

Esse quadro produz um acréscimo de responsabilidades ao Estado e acentua as contradições advindas da relação entre as esferas da produção e reprodução da vida em sociedade, principalmente frente à resistência dos trabalhadores, advinda das lutas sociais em oposição aos processos de exploração e destituição de direitos. Resulta ainda dessa complexificação a forma particular de formatação da proteção social na região, uma vez que objetivam a materialização de padrões básicos de reprodução da classe trabalhadora em meio a um cenário de crescente de pauperização e desigualdade.

Sendo assim, torna-se imprescindível a apreensão das diferentes concepções de proteção social que pautam o direcionamento estatal, constituídos e reconstituídos,

²⁹ Em resumo o Estado cumpre uma função primordial no relacionamento com o centro econômico, mas também estabelece mediante legislações o modo de operação dos grupos produtores estrangeiros incorporados na produção local e, nesse sentido, atua como mediador (tradução nossa).

historicamente, pelos países latino americanos, uma vez que expressam as determinações e limites estruturalmente dados pela relação Estado/sociedade em um contexto de industrialização retardatária no capitalismo dependente e as diferentes formas de responder socialmente às demandas sociais presentes nos países da região.

2.2 PROTEÇÃO SOCIAL COMO EXPRESSÃO DA CONTRADIÇÃO CAPITAL E TRABALHO

O escopo teórico que circunscreve o debate sobre a proteção social latino-americano é pautado por contradições e concepções difusas, principalmente quando considerado o próprio conceito de proteção social. Em decorrência, registram-se diferentes interpretações sobre a proteção social e seus desdobramentos, principalmente no que se refere às políticas sociais e às formas como, historicamente, o Estado e a sociedade vêm respondendo às necessidades individuais e coletivas.

A consolidação do capitalismo, em nível global, paradoxalmente, conformou as condições basilares para o desenvolvimento da proteção social, uma vez que a complexificação dos processos de trabalho impactou na própria produção e reprodução da vida social³⁰, agravando a exploração do trabalho, agudizando as desigualdades sociais, produzindo novas necessidades sociais e instigando a organização dos trabalhadores frente a esse cenário.

Apesar de não haver consenso teórico, define-se como contexto para difusão das ações relativas à proteção social o período pós Revolução Industrial (final do século XVIII), estando relacionada ao crescimento dos movimentos socialdemocratas e o estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental, pautados na concepção de Estado Liberal que circunscrevia esse cenário e suscitava o individualismo como ética central para o desenvolvimento societário. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

As intervenções sociais observadas no período germinal da proteção social (final do século XVIII e início século XIX) intencionavam, em sua grande maioria, a manutenção

³⁰ Partindo da totalidade, apreende-se o trabalho enquanto um processo estabelecido entre homem e natureza, “um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza.” (MARX, 1983, p. 149). O homem compreende a matéria natural enquanto força natural e vital para sua sobrevivência e coloca “em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida.” (MARX, 1983, p. 149). Desse modo, parte-se da compreensão do trabalho enquanto fundador da sociabilidade humana, reconhecendo que as relações sociais constituídas historicamente encontram-se assentadas no trabalho como fundamento da própria reprodução da vida, uma vez que por meio de sua efetivação é que são produzidos os bens socialmente necessários à subsistência humana.

da ordem social e o alívio e prevenção das privações materiais em que grande parcela da população se encontrava submetida. Pautavam-se no atendimento mínimo às necessidades de subsistência da população, em caráter complementar, tendo como principal foco a inserção no mercado de trabalho. Ganhavam amplitude nesse período as teorias que defendiam a necessidade de prover ações sociais especificamente à população reconhecidamente incapaz (crianças, deficientes e idosos), mas que não fossem sistemáticas e continuadas, evitando o status de direito. De modo geral, essa compreensão corroborava para a disseminação de uma lógica de desproteção social ancorada em ações culpabilizadoras e estigmatizantes da população vulnerável.

Portanto, para os liberais, o direito à proteção social, garantido por leis, era antinatural e nocivo à liberdade individual porque induzia os pobres a submeterem-se passivamente à tutela estatal e a enredar-se cada vez mais nas malhas da pobreza. Ou, em outros termos, para os liberais, a pobreza era o resultado do mal funcionamento e do paternalismo das instituições de proteção social, as quais, por isso, deveriam ser reduzidas ou extintas. (PEREIRA, 2006, p. 106).

Por parte do Estado, há algumas iniciativas de regulamentação de legislações que em síntese, significavam a definição dos “pobres merecedores” e “pobres não merecedores” (CASTEL, 1998), que poderiam acessar a proteção social e que operavam, em grande medida, enquanto estratégia para forçá-los a se incluírem no mercado de trabalho. Além disso, representavam a necessidade de o Estado alcançar a legitimidade necessária para sua reprodução, via organização do consenso entre as classes sociais. Cabe salientar que a incorporação da proteção social pelo Estado seguiu a lógica constitutiva do capitalismo, ou seja, realizou-se em momentos diferentes nos diversos países.

Isto porque o desenvolvimento da indústria ocorreu de maneira desigual, o que, em parte, determinou também que fosse diferenciado o grau de autonomia alcançado pelos trabalhadores em cada local. Já o processo de incorporação dos riscos na cobertura garantida pelo Estado foi extremamente homogêneo. Destaca-se a precedência do risco de acidente de trabalho sobre os demais, seguido imediatamente pela velhice e invalidez. No caso de acidente de trabalho, sua proteção ocorreu devido à luta desenvolvida por vários segmentos da sociedade pela criação de legislações relativas à higiene e à segurança do trabalho. Nesse caso, é preciso lembrar que a ausência de regulamentação colocava em risco a própria existência da classe operária, o que explica a presença ativa de representantes da classe dominante na defesa de melhores condições de trabalho. (MARQUES, 1997, p. 15).

No decurso dos séculos XVIII e XIX, destaca-se a organização dos trabalhadores na forma de “ajuda mútua” em prol da cobertura de riscos vinculados à própria subsistência

como, por exemplo, velhice, desemprego, doença e morte. A organização da classe trabalhadora e a sua elevação junto à Revolução Russa, em 1917, constituiu-se como um dos eventos mais importantes para a elevação do movimento operário como frente política. Destaca-se ainda a constituição do Partido dos Trabalhadores na Inglaterra no início do século XIX, que deu origem a formulações de concepção contrárias ao credo liberal então vigente, que propagavam a necessidade de reformas econômicas e sociais como condição para a melhoria de vida dos trabalhadores e, em especial, da população mais pobre.

Nota-se o caráter contraditório que perpassava as diferentes formas de intervenção social, expressando-se através de motivações diversas, dentre elas tendo destaque os embates existentes entre os trabalhadores e as exigências que o padrão de acumulação taylorista/fordista propunha enquanto novo modelo produtivo³¹. Dentre as diferentes formas de proteção social destacam-se aquelas de “inspiração piedosa, tais como a caridade, como virtude cristã; e a beneficência, filantropia e assistência privadas como virtudes altruísticas ou deveres morais de ajuda voluntária e solidária aos desvalidos. (PEREIRA, 2016, p. 22).

Esse quadro inscreve a proteção social, em nível universal, como resultante de uma processualidade complexa e contraditória, uma vez que é constituída pela luta da classe trabalhadora em prol de melhores condições de vida, ao mesmo tempo em que vai se constituindo como estratégia para manutenção e viabilização da exploração da força de trabalho.

Todavia, apesar do ingresso do Estado enquanto agente condutor da proteção social ter ocorrido em momentos diferentes nos diversos países, é consenso a constatação que reconhece o período pós segunda guerra mundial como sendo o marco para a efetivação de transformações significativas no que tangia a relação Estado e sociedade e à forma de intervenção social no sentido de dar respostas às necessidades da população.

Isso suscitou mudanças na proteção social, particularmente no que se refere ao seu conteúdo e à sua institucionalidade, a qual se tornou mais especializada devido, entre outros motivos, à insuficiência dos mecanismos de proteção indiferenciada diante da insegurança social produzida pelas novas formas de exploração do trabalho industrial, e ao apogeu do movimento operário que pressionava o Estado por melhores condições de vida e de trabalho na perspectiva dos direitos. (PEREIRA, 2016, p. 23).

³¹ “Entende-se por regime [taylorista/] fordista, além das mudanças introduzidas no processo de trabalho que deram base à produção em série, todas as medidas que possibilitaram o consumo de massa, entre as quais se destaca a universalização da garantia de rendas de substituição, e o particular concerto realizado entre o capital e o trabalho que promovia o aumento de salários reais mediante incrementos crescentes da produtividade.” (MARQUES, 1997, p. 41).

Essas mudanças decorreram, em grande medida, do agravamento das contradições entre o arcabouço jurídico e institucional existente e a agudização das necessidades sociais colocadas ao nível da reprodução social que demandavam novas práticas e intervenções sociais. Pode-se apreender que a proteção social foi fundamental para a acumulação fordista³², compondo uma forma particular de gestão do trabalho, pois “além de fixar o trabalhador na empresa e de viabilizar o consumo de massa, concedeu certa previsibilidade na relação capital/trabalho”. (MARQUES, 1997, p.16).

As bases materiais para a ampliação da proteção social foram impulsionadas pelo rápido crescimento das economias e expansão do assalariamento, bem como pelo cenário político vivenciado pela Europa que demandava maior participação política dos trabalhadores nos governos, tendo como inspiração a Revolução Russa de 1917. Como resultado, são elaboradas medidas protetivas legais vinculadas aos riscos associados ao trabalho, de caráter obrigatório, condicionadas às contribuições prévias e de responsabilidade do Estado.

O esgotamento do referencial teórico do liberalismo, ratificado pela crise de 1929, suscitou a ascensão das críticas em relação à teoria da auto regulação do mercado e à expansão do ideário de John Maynard Keynes³³, formulador da concepção denominada Estado de Bem-Estar Social, que propunha a intervenção direta e contundente do Estado no âmbito da economia, através da formulação de políticas sociais, objetivando a universalização da cobertura, o alargamento da concepção de proteção e a promoção da cidadania como princípio da proteção social.

O pensamento keynesiano foi determinante para o desenvolvimento e expansão das políticas públicas e da seguridade social, porque preconiza que o Estado tem uma função-chave no desenvolvimento econômico por meio da ampliação de políticas sociais. Nesta perspectiva, o gasto público não é entendido como

³² “No capitalismo, o desenvolvimento industrial, caracterizado pelo regime assalariado, extingue os vínculos predominantes no feudalismo e “mercantiliza” a classe trabalhadora, que deve vender sua força de trabalho no mercado. Os períodos de não inserção no mercado de trabalho (decorrentes de velhice, invalidez, desemprego ou doença), entretanto, colocam em risco a reprodução dessa força de trabalho, absolutamente necessária à reprodução e reprodução do capital. A industrialização provoca a divisão cada vez mais intensa das tarefas, a complexificação das situações salariais e torna as condições de trabalho mais penosas e insuportáveis. Em outras palavras, as indústrias nascentes necessitam que os trabalhadores retornem o mais breve possível para os postos de trabalho de maneira a não prejudicar a produtividade e passam a cobrar do Estado a cobertura do custo de ausência dos trabalhadores na produção. Por outro lado, os trabalhadores começam a se organizar e reivindicam melhores condições de trabalho.” (BOSCHETTI, 2008, p. 178).

³³ Keynes, economista inglês, viveu de 1883 a 1946 e defendia a tese de que o “Estado tenha um papel ativo não só na economia como em programas sociais, buscando incidir na grave crise que a sociedade enfrentava, estabelecendo, com essa proposta, relação com as ideias defendidas pelos socialistas. Mas preserva a noção de liberdade individual, tão cara ao liberalismo, como patamar a ser conservado, mesmo pela intervenção do Estado [...] Keynes propõe uma intervenção que consolida a lógica dos direitos perante a comunidade e o Estado.” (COUTO, 2010, p. 45).

negativo e gerador de déficits, mas, ao contrário, integra uma política de desenvolvimento baseada na tese de que o gasto social tem a função de aumentar as demandas por bens e serviços de consumo, e pode gerar pleno emprego. (BOSCHETTI, 2008, p. 174).

Vale destacar que esse processo significou o avanço das conquistas dos movimentos de trabalhadores no século XX e consolidou a conotação designada à proteção social como meio potente para a efetivação dos direitos sociais. Porém, ao mesmo tempo, representou a necessidade de o capital preservar e controlar a força de trabalho, via institucionalização de mecanismos que garantam a elevação da extração de mais valor e a dominação político-ideológica na esfera da reprodução da vida social³⁴.

Partindo dessa premissa, o Estado de Bem-Estar Social significou o resultado da luta e reivindicações realizadas pelos trabalhadores na conquista de melhores condições de trabalho e de vida, bem como, significou contraditoriamente, uma nova estratégia de exploração do capital sobre o trabalho (MARQUES, 1994). Essa assertiva coaduna com o reconhecimento de que “as condições de regulação estatal da reprodução da força de trabalho são o resultado da luta de classes, que vai estabelecer historicamente os limites socialmente aceitáveis da reprodução, e as necessidades próprias a esta etapa de valorização do capital [...]” (FLEURY, 1994, p. 47).

Tomando como referência o estudo elaborado por Pereira (2016), onde a autora categoriza a existência de três matrizes teóricas e ideológicas da proteção social – matriz residual, matriz socialdemocrata e matriz socialista³⁵ –, toma-se como referência para esse estudo a perspectiva que se filia à matriz socialista de caráter marxista, em consonância com

³⁴ Considerando as reflexões produzidas até o momento, a autora da tese entende que seja importante reiterar a percepção de que mesmo reconhecendo os avanços no âmbito da proteção social, conquistados ao longo da história, compartilha-se da premissa de que “no capitalismo, **o objetivo da produção não é, nunca foi e nunca será o de satisfazer necessidades e carências humanas** por meio de um processo econômico simples vinculado às propriedades utilitárias, qualitativas, de um objeto de consumo que não se mede pelo custo do trabalho humano, pelas relações sociais de produção e nem pelos cálculos da economia política burguesa; mas, ao contrário, tal objetivo consiste, basicamente, em satisfazer as necessidades insaciáveis do capital, quais sejam: de lucros crescentes com base na concorrência entre empresas que instigam um constante progresso técnico, causador da elevação da produtividade do trabalho humano; e uma vez havendo, com ajuda da tecnologia, aumento da produtividade por trabalhador, a oferta de empregos tenderá a se reduzir. Isso explica por que, quanto mais cresce a capacidade produtiva do sistema e a sua possibilidade de atender demandas ampliadas, mais a classe trabalhadora se vê preterida pelo mercado de trabalho e desfalcada do poder de pressão e barganha.” (PEREIRA, 2016, p. 51, grifo nosso).

³⁵ De forma sumária, Pereira (2016, p. 334-335) conceitua as três matrizes da seguinte forma: “matriz residual traduz a proteção social, relutante, admitida desde que seja pontual, emergencial, condicional, focalizada e mínima, a fim de garantir a coesão, a ordem e a harmonia sociais indispensáveis para o bom funcionamento da sociedade capitalista [...]; matriz social-democrata, por seu turno, embora compartilhe a mesma intenção socialmente integradora, avança ao reconhecer a proteção social como direito a ser garantido ampliadamente [...]; matriz socialista apresenta a defesa da proteção social pública, gratuita e universal, comprometida com a satisfação de necessidades humanas e a resolução (ou, ao menos, alívio) dos males sociais causados e perpetuados pelo capitalismo.”

a linha metodológica eleita para a condução desta tese. Essa concepção reconhece o caráter contraditório da proteção social que tem atendido, ao mesmo tempo e pelos mesmos meios, os interesses da classe trabalhadora e os interesses vinculados ao acúmulo de capital. Além disso, assevera que a proteção social plena, enquanto direito de cidadania, associada às necessidades humanas, à equidade e à liberdade, “só pode ser concretamente implementada em sociedades diversas das atuais, regidas por outro conjunto de valores. E, até o estabelecimento de uma nova ordem mundial [...], o Estado deve se responsabilizar pela sua gestão e execução.” (PEREIRA, 2016, p. 335).

De forma ampla e genérica, a proteção social se estrutura com base na organização social do trabalho e se caracteriza na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com a perda ou incapacidade laborativa. O Estado, pautado por essa lógica, assume um papel contraditório na relação entre as classes sociais, principalmente no que concerne ao atendimento às necessidades dos trabalhadores que demandam a mediação estatal para acessar os bens e meios necessários à garantia de sua reprodução.

Isto porque a crescente intervenção estatal por meio das políticas sociais é em si mesma a manifestação da natureza contraditória do capitalismo, que tem sua origem na necessidade do Estado de atuar como forma de atenuação dos efeitos mais destrutivos da ordem capitalista sobre os fatores de produção, mas cuja intervenção torna-se, por sua vez, elemento de potencialização e agudização da contradição básica deste modo de produção entre a socialização das forças produtivas e a apropriação privada da riqueza social. (FLEURY, 1994, p. 11).

Destarte, a proteção social é organizada a partir de sistemas com base na lógica de seguro social, que podem ser descritos como um conjunto de políticas sociais que objetivam a garantia da segurança social através da cobertura dos indivíduos ao longo de toda sua vida, incluindo os ciclos da infância e velhice, bem como o desenvolvimento de ações pontuais no enfrentamento às eventualidades ocorridas como o desemprego, as doenças e as incapacidades temporárias. “Enquanto mecanismos públicos, os sistemas de proteção social visam, também, a regular as relações e as condições necessárias para o desenvolvimento da sociedade do trabalho.” (COUTO 2010, p. 1).

Inserida no contexto capitalista, a proteção social sofre influência direta da forma determinada de organização jurídico-administrativa assumida pelo Estado, bem como pelos aspectos político-ideológicos que os conformam e a capacidade de articulação e pressão política das classes sociais. Considerando as particularidades do processo formativo da América Latina e a peculiaridade do desenvolvimento desigual e combinado, compreende-

se que esse modo determinado de desenvolvimento impactou, de forma significativa, na configuração das instituições político-administrativas latino-americanas e no grau de autonomia alcançado pelos trabalhadores em cada região e, consecutivamente, no escopo da proteção social da região, conforme será evidenciado no próximo subitem.

2.2.2 A proteção social na América Latina

Localiza-se temporalmente o período pós segunda guerra mundial como contexto para a expansão da proteção social na América Latina em meio a consolidação do modelo de industrialização por substituição de importações. Todavia, esse processo se deu de formas e ritmos diferentes, pois “en la práctica se dieron trayectorias disímiles en materia de consolidación institucional y de cobertura de los servicios públicos sociales; a esto se suma el hecho de que en los mercados de trabajo la informalidad limitó la cobertura de las prestaciones ligadas al trabajo asalariado³⁶” (CEPAL, 2006, p. 34). Dessa forma, fatores como condições sócio-políticas, estrutura produtiva e correlação de forças influenciam sobremaneira na capacidade do Estado em proteger os cidadãos e viabilizar as condições mínimas para a sua reprodução.

Em seguimento a essa compreensão, apreende-se que um sistema de proteção social, a priori, se direciona “a todos os indivíduos, sejam eles pobres e vulneráveis ou não, e tem como objetivo fundamental a garantia dos seus padrões de vida frente a qualquer situação em que tais padrões possam sofrer reverses ou rupturas.” (COBO, 2012, p. 19). Isto pois, a proteção social diz respeito ao “conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos.” (SPOSATI, 2009, p. 22).

Nessa perspectiva, “as atenções que produz constituem respostas a necessidades de dependência, fragilidade, vitimização de demanda universal porque próprias da condição humana” (SPOSATI, 2013, p. 653). Contudo, a forma como essas necessidades são reconhecidas e transformadas em demandas políticas, decorrem dos valores de igualdade e justiça, eleitos e materializados pelas distintas forças sociais e políticas que conformam a sociedade.

³⁶ Na prática, foram realizados caminhos diferentes em termos de consolidação institucional e cobertura de serviços sociais públicos; Isso é agravado pelo fato de que nos mercados de trabalho a informalidade limitou a cobertura dos benefícios ligados ao trabalho assalariado (tradução nossa).

Considerando as particularidades da formação sócio-histórica latino-americana, cabe destacar a incidência do caráter dependente no âmbito da proteção social, principalmente no que se refere à amplitude de seu alcance e às mediações estabelecidas pelo Estado para atender as pressões e reivindicações dos trabalhadores de um lado e, do grande capital de outro. O alcance da proteção social está diretamente vinculado à capacidade e condições presentes na correlação de forças da sociedade, sendo que, historicamente, a classe trabalhadora dos diferentes países latino-americanos vivencia inúmeros desafios para impor sua agenda de lutas, principalmente, considerando as formas determinadas de relação de poder existentes na região.

Os desdobramentos advindos do processo de industrialização via incorporação dos elementos mais modernos do capitalismo central combinado com relações sociais e de produção arcaicas latino-americanas, contribuiu para a preservação da dependência econômica e tecnológica da região e do agravamento das expressões da questão social.

A necessária acumulação capitalista dos países centrais vem, historicamente, significando a não acumulação nos países periféricos através do incremento paulatino de estratégias que mantêm a centralização e concentração de riquezas, o baixo desenvolvimento tecnológico e o incentivo à produção de bens primários (commodities).

Corroboram com essa situação os velhos poderes da sociedade latino-americana que, materializados pela estrutura arcaica e dependente de produção e reprodução social, se ocupam de manter o *status quo*, preservando os velhos modos de distribuição/concentração da riqueza socialmente produzida³⁷ e a reprodução de seus interesses em detrimento das possibilidades de elevação dos níveis de qualidade de vida e redução da desigualdade social da região.

Considerando o processo de modernização da elite agrária via coalização com a tímida burguesia industrial e a cooptação do Estado em favor dos seus interesses, tem-se a preservação das relações de dependência tradicionais, não deixando espaço para os interesses das classes subalternas no interior da coalização de poder dominantes (FLEURY, 1994). Desse modo, a dinâmica das relações de poder estabelecidas entre o Estado e os diferentes setores da sociedade é responsável pela forma determinada de institucionalização e desenvolvimento das estruturas insuficientes de proteção social implementadas na região.

³⁷ Aqui importa reiterar que a forma específica de produção incide diretamente no modo de distribuição da riqueza socialmente produzida, sendo que “o modo dessa distribuição será diferente de acordo com o tipo peculiar do próprio organismo social de produção e o correspondente grau histórico de desenvolvimento dos produtores.” (MARX, 2013, p. 153).

Esse quadro suscita a reflexão sobre as incidências produzidas pelas diferentes forças e atores sociais que atuam no âmbito da sociedade, com ênfase para o Estado e a instabilidade – estrutural – do capitalismo que condiciona o direcionamento dos gastos públicos sociais e, conseqüentemente, da própria proteção social.

A lógica da sociedade do capital é antagônica à proteção social por considerá-la expressão de dependência, e atribui às suas ações o contorno de manifestação de tutela e assistencialismo, em contraponto a liberdade e autonomia que, pelos valores da sociedade do capital, devem ser exercidas pelo “indivíduo” estimulando sua competição e desafio empreendedor. Nesse ambiente, a proteção social é estigmatizada no conjunto da ação estatal e, por conseqüência, esse estigma se espalha àqueles que usam de suas atenções e, até mesmo, a quem nela trabalha. (SPOSATI, 2013, p. 656).

A proteção social, inserida nesse contexto, vem desempenhando na América Latina o papel de ser “parte das estratégias e projetos que se cristalizam no âmbito estatal visando à criação, reprodução e manutenção das estruturas de poder.” (FLEURY, 1994, p. 129). Em atenção a esse movimento, observa-se que a implementação da proteção social ocorreu, quase em sua totalidade, centrada na inserção dos beneficiários no mercado formal de trabalho e na distribuição de benefícios sociais com caráter contributivo.

Pode-se apreender que a implementação da proteção social ocorreu, em sua maioria, seguindo um modelo focalizado e fragmentado, através da composição de sistemas frágeis e baseados em modelos de seguro social importados da Europa que, por vezes, não davam conta de suprir as necessidades singulares de suas realidades, produzindo como resultado a constituição de políticas sociais pulverizadas e com pouca eficácia.

Esa es la diferencia entre los países europeos y de América del Norte, por una parte, y los países latinoamericanos, por otra. Mientras en los primeros el estado de bienestar tiene un núcleo institucional fuerte y estable que guía los cambios, en el caso de América Latina no se ha dado esa articulación de instituciones y programas en torno a un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo³⁸. (CEPAL, 2006, p. 32).

Uma das hipóteses para esse modo particular de formação reside na característica assumida pelos países latino-americanos de modernização conservadora, materializada pela trajetória não democrática e autoritária assumida pela grande maioria dos países da região. A questão social inserida nessa concepção é tratada como um fato político partidário e

³⁸ Essa é a diferença entre os países europeus e da América do Norte, por uma parte, e dos países latino-americanos, por outra. Enquanto nos primeiros o estado de bem-estar tem um núcleo institucional forte e estável que guia as mudanças, no caso do América Latina não ocorreu essa articulação de instituições e programas em torno de um conjunto estratégico de meios e metas sociais a longo prazo. (tradução nossa).

problema individual a ser resolvido no e pelo mercado, tendo como estratégia de enfrentamento ações fragmentadas e focalizadas voltadas, principalmente, ao atendimento das necessidades sociais vinculadas a manutenção das condições mínimas de reprodução da força de trabalho.

Apesar de muitos países da região terem galgado importantes avanços no que concerne à estruturação de sistemas de proteção social³⁹, principalmente no último quartel do século XX, a focalização figura-se como marca constituidora da proteção social latino-americana. Contrapondo o conceito de universalização que pauta a concepção de Estado de Bem-estar social e pretende viabilizar os direitos sociais e o pleno exercício da cidadania e democracia, a focalização prevê o direcionamento dos investimentos e ações para grupos específicos, reconhecidamente, vulneráveis. Dessa forma, a implementação da proteção social na região, de certo modo, reiterou a tendência de modernização conservadora, associando a concepção de política social “como receita técnica de governo e mera compensação de ‘dívidas’ sociais, à ideia de seletividade foi se sobrepondo à de universalidade [...]” (PEREIRA; STEIN, 2010, p.112).

Todavia, essa concepção particular acabou resultando na configuração de diferentes matrizes de proteção social entre os países da região. Enquanto desdobramento, há também importantes diferenças entre gasto social e distribuição setorial realizada pelos países, na cobertura populacional, na forma, conteúdo, objetivos e qualidade dos serviços prestados, nos argumentos construídos para conferir legitimidade, nos critérios de seletividade, nos interesses e sujeitos aos quais respondem. (LIMA et al., 2014).

Essa característica histórica reitera a tradicional participação no setor privado na operacionalização da proteção social latino-americana, ficando evidenciada nas ações particulares e formas específicas da materialização dos direitos sociais.

O lócus intermediário entre público e privado é de difícil caracterização quanto a responsabilidade para com a atenção a ser prestada e, por consequência, nele é difícil efetivar a obrigatoriedade da provisão de direitos. Esse assentamento da proteção social em terreno movediço torna frágil a efetivação do princípio da universalidade de atenção. (SPOSATI, 2013, p. 658).

³⁹ Apesar de, na América Latina, a proteção social ter assumido uma forma considerada atrasada, em relação às experiências congêneres dos países capitalistas do centro e do norte da Europa, essa proteção foi alvo de tentativas democratizantes que pretenderam torna-la universal pelo menos na área da saúde e da educação. Isso significa que a política social latino-americana, embora diferente de suas congêneres internacionais mais afortunadas, não esteve só orientada para agir sobre as consequências da pobreza. A pretensão de funcionar de forma preventiva, investindo em potencialidades e capacidades, também bafejou temporariamente, seguindo tendência geral” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 108).

A herança conservadora, característica da formação sócio histórica latino-americana, fica evidenciada pelo baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e por relações sociais de produção, muitas vezes, análogas à escravidão e à servidão.

Esses processos determinam as características das carências sociais que influenciam no conteúdo das políticas sociais. Assim, a precária situação do emprego e o baixo nível do salário ou de outras formas de renda – que constituem o mecanismo regular de satisfação das necessidades sociais – 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, 2009, p. 159).

Diante disso, considerando que a conformação dos sistemas de proteção social se forjam como “fruto da disputa e da capacidade de mobilização coletivas dos indivíduos nas formas ampliadas ou reduzidas de relação com o Estado” (COUTO, 2010, p. 2), evidencia-se a influência que a concepção de proteção social exerce no debate sobre o desenvolvimento na América Latina, bem como nas possibilidades para a superação das características basilares e históricas que conformam a estrutura e conjuntura dos países da região.

Nessa linha de pensamento, faz-se imprescindível reconhecer a relação intrínseca estabelecida entre a concepção de proteção social, materializada pelas políticas sociais, e a luta de classes, demarcando-a como “fenômeno político corrente, em construção e disputa permanentes [e como] dimensão constitutiva do Estado capitalista [...]” (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2011, p. 192).

Vinculado a esse prisma, cabe reiterar que na América Latina,

a expansão das garantias e direitos sociais somente, e em última instância, são reconhecidas pela intensa e demorada luta política dos trabalhadores, ou seja, a concreta e mais abrangente intervenção estatal por meio de políticas sociais se deu apenas quando se evidenciaram inevitáveis e imprescindíveis. (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2011, p. 201).

A relação paradoxal estabelecida entre o capitalismo tardio, dependente e periférico e a proteção social residual e fragmentária latino-americana, acabam fomentando um fenômeno singular: a desproteção social. Nessa lógica, as preferências individuais assumem o lugar das necessidades básicas transformando o direito em mercadoria, passível de demarcação de critérios e méritos e a proteção social torna-se potente mecanismo de legitimação da ordem vigente e efetivação do contrato social. A cooptação do Estado pela elite burguesa contribuiu para o esvaziamento da função política de representação dos interesses da população, fragilizando as forças sociais e a capacidade de pressão da classe

trabalhadora em prol da defesa dos seus direitos.

Essas características responsabilizar-se-iam pelo caráter altamente personalizado pelo qual os interesses se inscrevem na órbita estatal, desde que não alcançam generalizar-se e fazer-se representar na arena política anteriormente a seu enfrentamento com o aparato estatal. A persistência de práticas clientelistas e patrimonialistas na relação entre os organismos estatais e os setores sociais expressaria essa lógica de negação da representação, enquanto princípio organizador da arena política, e sua substituição por uma teia de relações subjacentes, nunca claramente explicitadas, submetidas a uma dinâmica não concorrencial e sim integradora, através da qual os interesses se constituem no seio do próprio Estado. (FLEURY, 1994, p. 137).

A burguesia latino-americana reitera a sua abnegação a um possível projeto de desenvolvimento autônomo para a região em detrimento da integração direta com os capitais estrangeiros. Esse processo se acentua nos anos 1950 e apresenta como resultados a paulatina desnacionalização da burguesia local. “O desenvolvimento capitalista integrado reforça o divórcio entre a burguesia e as massas populares, intensificando a superexploração a que estas estão submetidas e negando-lhes sua reivindicação mais elementar: o direito ao trabalho.” (MARINI, 2014, p. 62).

Soma-se a esse contexto, as características particulares da exploração da força de trabalho, já sinalizadas anteriormente, que agudizam ainda mais a vida social na região, produzindo expressões da questão social que demandam ações mínimas para garantia da reprodução da força de trabalho. Tratando-se de um capitalismo dependente, as contradições advindas da relação entre as esferas da produção e reprodução social da riqueza e da pobreza na região são potencializadas, evidenciando o caráter dependente e desigual das economias latino americanas e impactando diretamente no desenho da proteção social ofertada a essa população, “funcionalizando-a não só aos interesses da acumulação como à reprodução de desigualdades, embora uma e outra se acompanhem”. (SPOSATI, 2013, p. 654). A informalidade e a frágil regulação das relações de trabalho corroboram para a focalização e exclusão daqueles que não estão inseridos em sistemas de proteção social contributivos.

Nos marcos gerais da dialética do desenvolvimento capitalista mundial, o capitalismo latino-americano reproduziu as leis gerais que regem o sistema em seu conjunto, mas, em sua especificidade, acentuou-as até o limite. A superexploração do trabalho em que se funda o conduziu finalmente a uma situação caracterizada pelo corte radical entre as tendências inerentes ao sistema – e, portanto, entre os interesses das classes por ele beneficiadas – e as necessidades mais básicas das grandes massas, que se manifestaram em suas reivindicações por trabalho e consumo. A lei geral da acumulação capitalista, que implica a concentração da riqueza num polo da sociedade e o pauperismo absoluto da grande maioria do povo, se expressa aqui com brutalidade [...]. (MARINI, 2014, p. 63).

Um exemplo refere-se à paulatina desregulamentação das legislações trabalhistas e o enfraquecimento da luta sindical numa perspectiva de impactar na capacidade de mobilização e resistência da classe trabalhadora, desdobrando na acentuação da exploração e, conseqüente, diminuição da capacidade de proteger socialmente os indivíduos. As demandas sociais e coletivas são elevadas à condição de demandas particulares e individuais, reiterando o caráter manipulatório do modo de produção capitalista.

Essa tendência gera um impacto ainda maior para os trabalhadores latino-americanos, pois encontram-se submetidos à forma determinada do capitalismo dependente que demanda a expropriação do valor da força de trabalho via exponenciação do tempo de trabalho excedente⁴⁰, agudizando a pauperização da classe trabalhadora e das próprias condições de sobrevivência.

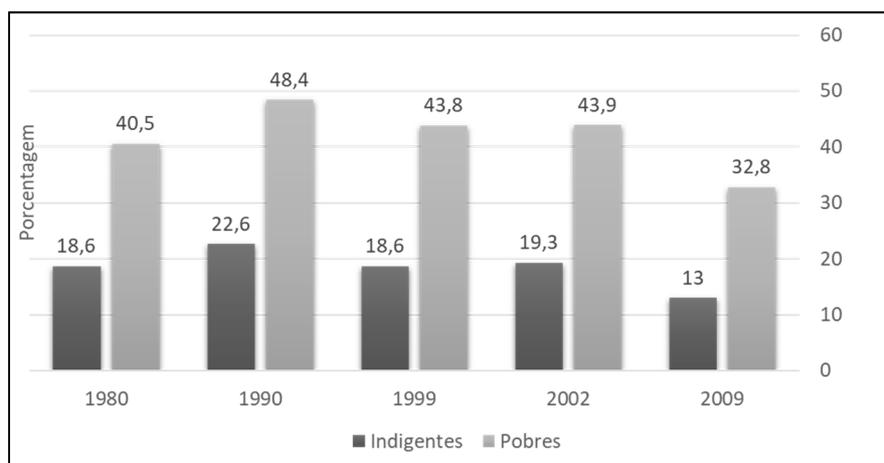
Dessa forma, pode-se apreender que a tradição da proteção social materializa-se na incidência de forma paliativa sobre os resultantes da exploração da classe trabalhadora, uma vez que a desigualdade estrutural que impera na América Latina “se alimenta e se reproduz da forte concentração de renda e propriedade, baixos rendimentos, elevado índice de desemprego, informalidade e precarização das relações de trabalho e insuficiência ou inexistente acesso a serviços públicos, como educação, saúde e habitação.” (BOSCHETTI, 2012, p. 46).

Esse quadro produz uma imobilidade social com poucas chances para os sujeitos superarem as condições adversas que vivenciam e suscita um importante desafio para o movimento dos trabalhadores em busca da superação das contradições históricas que pautam a historicidade da região e que possam efetivamente promover o desenvolvimento social nos países. Ilustram essa assertiva os dados referentes a pobreza e indigência na região.

Esse cenário é conformado quando considerados os dados relativos à pobreza e à indigência da região, podendo-se observar que no final do século XX a América Latina possuía quase a metade de sua população em situação de pobreza – 43,4% traduzindo-se em 215 milhões de pessoas, conforme pode ser observado por meio das informações constantes nos Gráficos 1 e 2:

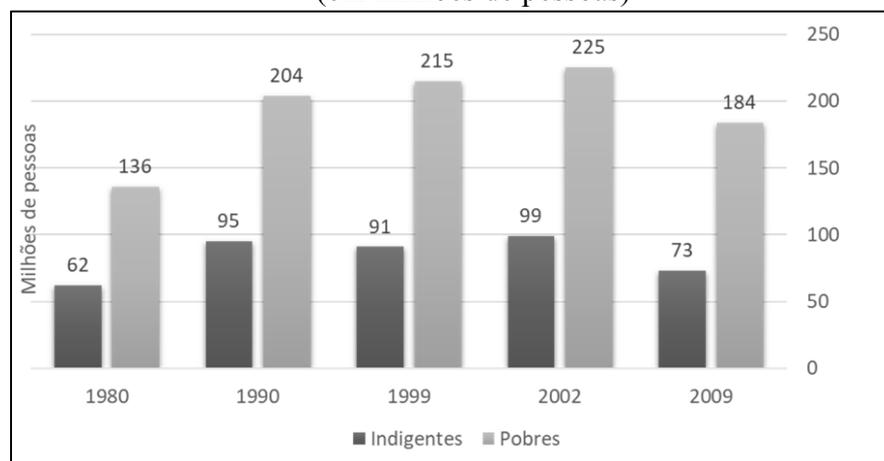
Gráfico 1 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência - 1980 a 2009
(em porcentagens e milhões de pessoas)

⁴⁰ “O segundo período do processo de trabalho, em que o trabalhador trabalha além dos limites do trabalho necessário, custa-lhe, de certo, trabalho, dispêndio de força de trabalho, porém não cria valor algum para o próprio trabalhador. Ele gera mais-valor, que, para o capitalista, tem todo o charme de uma criação a partir do nada. A essa parte da jornada de trabalho denomino tempo de trabalho excedente [...], e ao trabalho nela despendido denomino mais-trabalho [...]” (MARX, 2013, p. 293).



Fonte: CEPAL (2012).

Gráfico 2 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência – 1980 a 2009 (em milhões de pessoas)



Fonte: CEPAL (2012).

Com referência às informações constantes nos Gráficos 1 e 2, percebe-se que até o início do século XXI os índices expressam a reprodução dos condicionantes estruturais dos países latino-americanos e dos níveis de desigualdade que são considerados um dos mais altos do mundo. Outro dado relevante, conforme observado da Tabela 1, refere-se ao quantitativo de pessoas em situação de pobreza e indigência registrado nos países da região em meados do ano 2002, destacando-se Bolívia, Guatemala, Nicarágua e Paraguai que possuem mais de 60% de sua população vivendo em situação de pobreza, e Honduras que chega a quase 80%.

Tabela 1 – América Latina: pessoas em situação de pobreza e indigência, em torno de 2002 (em porcentagens)

(continua)

| Países | Em torno de 2002 | | |
|-----------|------------------|---------|------------|
| | Ano | Pobreza | Indigência |
| Argentina | 2004 | 34,9 | 14,9 |

| | | | |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Bolívia | 2002 | 62,4 | 37,1 |
| Brasil | 2001 | 37,5 | 13,2 |
| Chile | 2000 | 20,2 | 5,6 |
| Colômbia | 2002 | 49,7 | 17,8 |
| Costa Rica | 2002 | 20,3 | 8,2 |
| El Salvador | 2001 | 48,9 | 22,1 |
| Equador | 2002 | 49,0 | 19,4 |
| Guatemala | 2002 | 60,2 | 30,9 |
| Honduras | 2002 | 77,3 | 54,4 |
| México | 2002 | 39,4 | 12,6 |
| Nicarágua | 2001 | 69,4 | 42,5 |
| Panamá | 2002 | 36,9 | 18,6 |
| Paraguai | 2001 | 61,0 | 33,2 |
| Peru | 2001 | 54,7 | 24,4 |
| República Dominicana | 2002 | 47,1 | 20,7 |
| Uruguai | 2002 | 15,4 | 2,5 |
| Venezuela | 2002 | 48,6 | 22,2 |

Fonte: adaptado de CEPAL (2010).

Nota: não estão incluídos dados de Cuba e Haiti, pois não haviam informações disponíveis.

Registra-se que na Europa os índices que indicam a situação de pobreza relativa se mantiveram estáveis entre 2005 e 2008 (16,5% da população). Entre 2012 e 2014 ocorreu um aumento, passando de 16,8% em 2012 a 17,2% em 2014 (OIT, 2015). Em comparação com o cenário latino-americano, fica evidente a discrepância da situação econômica e social existente nas regiões.

Ainda em observância aos indicadores sociais da região, apreende-se que as condições precarizadas de inserção no mercado de trabalho acabam desdobrando-se em altos níveis de desemprego. Segundo dados do Relatório da Organização Internacional do Trabalho – OIT (2011), oito de cada dez postos de trabalho, criados nos anos 1990, correspondiam a ocupações de baixa qualidade no setor informal. Ainda conforme o Relatório da OIT (2011), entre 1990 e 2002 a taxa média de desemprego aumentou de 4,5% para 11%, corroborando com os dados que indicam o aumento da pobreza nesse período.

Considerando essas informações, apreende-se que a proteção social na América Latina se forja em um cenário contraditório, permeado por conflitos no âmbito da defesa da universalização dos direitos sociais e, de outro lado, a expansão do capitalismo e, conseqüente, manutenção dos elevados níveis de desigualdade e empobrecimento da população.

No desenvolvimento dos sistemas de proteção social na América Latina, este fenômeno manifestou-se através da implantação de um regime de cidadania regulada pelo Estado a partir da inserção laboral do trabalhador [...] e pela institucionalização de um padrão de desenvolvimento das políticas sociais caracterizado pela incorporação via cooptação dos beneficiários das políticas. (FLEURY, 1994, p. 150).

Diante disso, parte-se da premissa de que a proteção social desempenha um papel fundamental no processo de distribuição da riqueza socialmente produzida. Dessa forma, apreender os processos constitutivos da produção de riqueza na América Latina faz-se primordial, uma vez que os países capitalistas dependentes forjam mecanismos *sui generis* para realizar tal distribuição. Dito de outra forma, em análise a forma determinada de produção e distribuição capitalista na Região, pode-se apreender que a proteção social não tem conseguido incidir no campo da distribuição, sendo que a região mantém um padrão de desproteção social e concentração de riqueza cada vez maior.

Na busca pela superação do quadro de desigualdade social e econômica da região, surgem distintas proposições teóricas e políticas que se propõem a formular estratégias que possam apreender as particularidades constitutivas latino-americanas e a efetivar a proteção social, rompendo com o padrão de desproteção, reproduzido até então. Essas reflexões serão objeto do capítulo seguinte.

3 PRINCIPAIS TENDÊNCIAS TEÓRICAS PARA O DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL LATINO-AMERICANA NO SÉCULO XX

O final do século XX e início do século XXI foram permeados por diferentes discussões que se propuseram a questionar o passado e os possíveis rumos da sociedade latino americana para os próximos anos. Essas reflexões tinham como pressuposto ponderar a respeito dos diferentes aspectos que perpassam a vida em sociedade, considerando a complexidade de elementos que a conformam, dentre eles a própria organização societária, política, econômica, social e cultural.

Objetivando a leitura crítica da realidade social, importa considerar as determinações históricas que foram sendo constituídas e reproduzidas na América Latina, uma vez que “a relação com a totalidade concreta e as determinações dialéticas dela resultantes superam a simples descrição e chega-se à categoria da possibilidade objetiva.” (LUKÁCS, 2012, p. 141). Nesse sentido, interessa apreender com maior profundidade a sociedade latino-americana como uma totalidade concreta, pautada por um sistema de

produção consolidado a partir do século XX e conformado pelos diferentes ecos produzidos pela luta de classes.

Os antagonismos produzidos nesse contexto reverberam a contradição entre as classes sociais e reiteram os dilemas latino-americanos como, por exemplo, a absorção das transformações do capitalismo pelas estruturas econômicas, socioculturais e políticas, concomitante a dificuldade de integração nacional e desenvolvimento autônomo dos países da região, bem como o estímulo que a dominação externa exerce sobre a modernização e crescimento regionais, mas que, ao mesmo tempo, impedem a autonomia nacional. (FERNANDES, 2009). Nessa perspectiva, configura-se uma emblemática questão a formulação de políticas planejadas visando ao desenvolvimento econômico em articulação ao desenvolvimento humano e social.

A busca pela sistematização de “modelos de desenvolvimento” tem sido uma constante na região no intuito de constituir novos padrões produtivos e de sociabilidade que sejam capazes de superar os padrões históricos de produção e reprodução social ou, pelo menos, diminuir os índices alarmantes de pobreza e disparidade entre as classes sociais. Contudo, as tentativas de sistematização de explicações e proposições para superação desse impasse não galgaram expressividade suficiente para incutir mudanças significativas no decurso histórico da dependência na região, pelo contrário, acabaram produzindo mecanismos que perpetuam desigualdades e corroboram para o aprofundamento dos níveis de acumulação de capital.

Desse modo, o que se torna perceptível é que a ausência de teorizações factíveis é suprida, em geral, com a transferência mecânica de algum modelo de desenvolvimento construído a partir da experiência de um ou vários países centrais e/ou alguns países “emergentes”, e a partir daí são constatados os “desvios”, as “distorções” ou as “insuficiências” e arranjado um modelo para ser implementado na região, buscando atender as suas necessidades particulares. (OSORIO, 2009).

Nessa linha, a histórica dificuldade de os países latino americanos estabelecerem uma proposição que possa efetivamente suplantar os modelos eurocêntricos e a condição de dependência, reitera a análise marxista sobre os desafios postos à luta de classes e o condicionamento ao *continuum* dos métodos e estratégias já utilizados no passado.

Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois *não são eles quem escolhem as circunstâncias* sob as quais ela é feita, mas estas lhe foram transmitidas assim como se encontram. A tradição de todas as gerações passadas é como um pesadelo que comprime o cérebro dos vivos. É justamente quando parecem estar empenhados em

transformar a si mesmos e as coisas, em criar algo nunca antes visto, exatamente nessas épocas de crise revolucionária, eles *conjuram temerosamente a ajuda dos espíritos do passado*, tomam emprestados seus nomes, as suas palavras de ordem, o seu figurino, a fim de representar, com essa venerável roupagem tradicional e essa linguagem tomada de empréstimo, as novas cenas da história mundial. (MARX, 2011, p. 25-26, grifos do autor).

Dentre as tendências que propuseram modelos de desenvolvimento para a região e/ou estratégias econômicas e sociais delineadas para impulsionar o seu desenvolvimento social e o crescimento econômico destacam-se três: o Desenvolvimentismo da CEPAL, a Teoria Marxista da Dependência⁴¹ e o Neoliberalismo. As duas primeiras ganharam ênfase a partir do final da segunda Guerra Mundial e a última, no Chile nos anos 1970 e no restante da região no início dos 1990. Dentre as formulações elaboradas destacam-se aquelas que problematizam sobre o baixo crescimento econômico, aprofundamento da desigualdade social, altos índices de pobreza, baixo desenvolvimento tecnológico, reformas estruturais insuficientes, entre outros.

A perspectiva vinculada à CEPAL e ao neoliberalismo encontra-se respaldada pelas orientações sistematizadas e amplamente divulgadas pelas agências multilaterais que pretendem orientar os países subdesenvolvidos na trajetória a ser constituída para superar as mazelas e adversidades que obstaculizam, segundo eles, o desenvolvimento pujante dos países. Em contrapartida, teóricos latino-americanos responsáveis pela formulação da Teoria Marxista da Dependência, buscaram romper com o caráter eurocêntrico a partir da formulação de uma teoria que pudesse explicar a estrutura latino-americana e apontar caminhos para a superação do caráter dependente que constitui a região.

Essa reflexão desdobra-se nos itens a seguir, buscando apreender a sistematização das três principais tendências teóricas que pautaram as discussões políticas e econômicas da região e que se propuseram a interpretar e a sistematizar possíveis estratégias para a superação das contradições e entraves para o desenvolvimento econômico e social da região.

3.1 O DESENVOLVIMENTISMO CEPALINO

A literatura de economia, bem como a de história econômica, não apresenta uma unanimidade no que refere a datar com precisão a origem do desenvolvimentismo na

⁴¹ Apesar das discussões que pautam a legitimidade do emprego do termo “Teoria”, sob o argumento de que as elaborações teóricas não sustentam a formulação de uma teoria científica, utilizar-se-á nesse estudo a denominação Teoria Marxista da Dependência em observância a tradição sociológica e política que circunscreve o tema.

América Latina. Em que pese esta dificuldade, os teóricos que debatem o tema apontam os anos 1930 como marco referencial para a ascendência desse conceito. A discussão que pauta esse mote sempre esteve fundada na perspectiva da modernidade e reversão da histórica condição de região subdesenvolvida, tendo sido capitaneada por órgãos governamentais, centros de pesquisa e agências econômicas internacionais. Na especificidade latino-americana esse segmento teórico tem fundamentadas suas raízes históricas no estruturalismo sul americano, cuja influência central encontra-se no que se convencionou denominar de pensamento cepalino⁴².

Alguns registros, na particularidade brasileira, indicam que os pressupostos que originaram o desenvolvimentismo datam ainda da Primeira República⁴³, com ascensão do Governo de Getúlio Vargas, no Rio Grande do Sul, em 1928 (FONSECA, 2004). Além dessa consideração, é possível identificar alguns posicionamentos ideológicos que de forma precursora buscaram, por meio de um vigoroso debate, consubstanciar a formulação de políticas econômicas com vistas a compor esse *desideratum*, tais como os posicionamentos: a) a vertente identificada como nacionalista⁴⁴; b) a vertente dos defensores da indústria⁴⁵; c)

⁴² “A Cepal ao efetuar uma crítica à doutrina dominante do livre comércio, a partir da análise da deterioração dos termos de troca e do desenvolvimento desigual na propagação do progresso técnico, defendia que a industrialização era o único meio que os países latino-americanos dispunham para captar os frutos do progresso técnico e elevar progressivamente a qualidade de vida da população” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 507).

⁴³ Primeira República é o período definido na literatura como o intervalo temporal que vai de 1889 a 1930. Na literatura também é denominado de República Velha.

⁴⁴ Identificada como a vertente mais antiga, pode-se apreender que “as primeiras manifestações nacionalistas tiveram lugar geralmente como crítica ao exclusivismo metropolitano ou a aspectos pontuais da condição colonial, sem, todavia, encamparem um projeto de separação [...]. A década de 1820, provavelmente, seja o período do século XIX em que o nacionalismo foi mais marcante e exacerbado, polarizando a política entre os partidos ‘português’ e ‘brasileiro’, e com a divisão entre os nacionalistas ‘moderados’ e ‘exaltados.’” (FONSECA, 2004, p. 229).

⁴⁵ A vertente em defesa da indústria amplia-se no cenário brasileiro, principalmente, no período entre a última década do Império e as primeiras décadas da República. “Um dos pioneiros da defesa da indústria é Antônio Felício dos Santos [mas também se destacam] vários outros defensores da indústria, como Amaro Cavalcante, Aristides de Queirós, Alcindo Guanabara, Serzedelo Correa e Felisberto Freire [...] como traço comum do discurso em prol da indústria em todos eles a associação à independência do país, o que lhes confere um tom nacionalista [...]. A maior parte dos defensores da indústria lamentava a omissão dos governos e propugnava maior intervencionismo, inclusive tarifas, mas julgava desaconselhável medidas radicais que pudessem prejudicar as relações com os grandes centros [...]” (FONSECA, 2004, p. 234-235).

o grupo dos papelistas⁴⁶; e, d) os positivistas⁴⁷. (FONSECA, 2004) Cada uma dessas vertentes resultou em contribuições para a mudança da relação Estado e Sociedade, bem como resultou em um novo direcionamento de aporte teórico para a orientação da formulação e execução da política econômica.

A partir dessa particularidade brasileira, é possível afirmar que o período em que se registram as primeiras sistematizações que formatam o desenvolvimentismo localiza-se na primeira metade do século XX, pós Segunda Guerra Mundial, momento em que, na América Latina, estava dando início a reversão de seu modelo de desenvolvimento e, portanto, viabilizando as condições necessárias – no âmbito dos aparatos legais e de infraestrutura econômica – com vistas à implantação de uma base produtiva industrial, nos moldes dos países capitalistas centrais. Esse processo demandava a superação dos traços predominantemente oligárquicos e escravocratas, que preponderavam até então na região.

Nessa perspectiva, compreende-se que “o Estado desenvolvimentista nasceu contra o condomínio oligárquico e a favor de uma centralização do poder considerada indispensável para a unificação e organização da sociedade e da economia [...]” (FIORI, 1994, p. 133). Importa sinalizar que, em nível global, os países vivenciavam os efeitos produzidos pela crise internacional de 1929 – *crash* da Bolsa de Nova York – que eclodiu e contaminou o centro hegemônico do capitalismo.

Trata-se de uma rigorosa crise conjuntural que culminou com duas importantes constatações: o esgotamento do referencial teórico neoclássico enquanto instrumental de referência para a formulação de política econômica; e a redefinição da ação estatal na atividade produtiva. Esses acontecimentos alteraram as relações no centro hegemônico do

⁴⁶ Os papelistas eram defensores da extinção do padrão ouro, eles “afrontavam um princípio basilar da política econômica clássica: o das finanças sadias, materializado pelo equilíbrio orçamentário [...] os papelistas rompiam em algo [...] simples: na operacionalização da política econômica, trazendo à baila menos os fins últimos da ação estatal e mais a forma com que esta é executada [...]. Os papelistas cumprem o importante papel histórico de trazer à ordem do dia um ponto que no século XX seria marcante no desenvolvimentismo: admitir o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia [...]. Dentre os papelistas destacam-se Sousa Franco (ministro da década de 1850), o barão de Mauá, os Viscondes de Cruzeiro e de Ouro Preto, João Alfredo e o Conselheiro Lafaiete [...]. O papelismo foi importantíssimo nas origens do desenvolvimentismo. Em primeiro lugar, por romper com princípios básicos da teoria econômica convencional, afrontando dogmas quase conceituais, como a conversibilidade e o papel passivo da política monetária. Em segundo lugar, e talvez o mais importante, era inaugurar uma concepção de política econômica que a tornava responsável pelo crescimento: o Estado poderia e deveria atuar como agente anticíclico” (FONSECA, 2004, p. 237-241).

⁴⁷ A vertente positivista pautava-se pelo positivismo, que apresentava-se como principal doutrina em oposição ao liberalismo até meados do período Republicano, tendo como principal representante, Benjamim Constant, “responsável pela difusão das ideias positivistas no Exército, e posteriormente ministro da Guerra de Deodoro da Fonseca [...] O positivismo aceitava a intervenção do Estado na economia [...] O positivismo veio dar contribuição fundamental ao entender ser dever do Estado ajudar a sociedade a rumar para o progresso.” (FONSECA, 2004, p. 243-245).

sistema e se proliferaram para o mundo capitalista, inclusive para os países periféricos, o que, no caso da América Latina, serviu para os propósitos vigentes das teses desenvolvimentistas em efervescência.

A criação da CEPAL, em final dos anos de 1940, constitui-se como um marco no processo de estruturação de uma teorização que considerasse as questões regionais e fosse formulada por pensadores latino-americanos. Bielschowsky (2000, p. 16), em sua análise sobre o desenvolvimentismo, assevera que a CEPAL foi responsável pela elaboração de “um amplo e original sistema analítico, que constituiu um poderoso instrumento de compreensão do processo de transformação das economias latino-americanas.” Dentre seus postuladores, destaca-se como principal expoente intelectual o argentino Raúl Prebisch, seguido do brasileiro Celso Furtado e do chileno Aníbal Pinto, os quais se filiavam a uma vertente keynesiana e transitavam nas discussões que versaram sobre a economia política clássica.

Importa registrar que a CEPAL é uma instituição das Nações Unidas criada para analisar as condições econômicas e sociais da América Latina e Caribe, e propor políticas que fossem capazes de responder às contradições advindas do subdesenvolvimento. Além disso, constituiu-se enquanto uma das principais agências de produção teórica no que tange ao desenvolvimento, sendo responsável pela publicação de vasta produção teórica sobre a realidade latino-americana, buscando captar e explicar de forma minuciosa as especificidades da região em oposição clara à teoria clássica do comércio internacional.

Os estudos formulados pelos pensadores “cepalinos” se propuseram a analisar os determinantes da crise precedente e formular a tese sobre a deterioração dos termos de intercâmbio, ou seja:

As mercadorias que a América Latina exportava (como parte da periferia) reclamavam montantes maiores para obter os mesmos bens industriais importados dos países centrais, que se viam favorecidos no intercâmbio, em detrimento dos países especializados na produção primária. Essa constatação alcançada por Raúl Prebisch, juntamente com um grupo seleto de economistas (entre eles, Celso Furtado e Aníbal Pinto), colocou em evidência os erros das teses clássicas do comércio internacional, que postulavam que a especialização produtiva em bens sobre os quais se tinham vantagens comparativas propiciaria o desenvolvimento das nações que participavam nessas relações comerciais. (OSORIO, p. 2009, p. 169).

A solução apresentada pela CEPAL versava sobre a necessidade de industrialização dos países periféricos, pois esse processo iria se desdobrar no progresso técnico e na

possibilidade de inversão e/ou estabilização das transferências de recursos da periferia para o centro, impactando positivamente no intercâmbio comercial. Nesse contexto, os autores justificavam a importância da formulação de teorizações específicas sobre as economias subdesenvolvidas, uma vez que as caracterizavam enquanto uma condição específica de certas economias que demandavam ações específicas.

Esta concepção

não procura[va] captar o processo de acumulação e avanço técnico em uma economia capitalista modelo, considerada isoladamente, mas elucidar que características assume tal processo ao serem propagadas as técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial composto por *centros e periferia* (RODRÍGUEZ, 2009, p. 80, grifos do autor).

A teoria cepalina apresenta como um dos seus conceitos basilares o “centro-periferia”, empregado para explicar o processo de progresso técnico na economia mundial, evidenciando os mecanismos que sustentam a distribuição de seus ganhos. Em análise sobre esse conceito, depreende-se que a ideia de desenvolvimento desigual originário se encontra explícita, uma vez que, conforme já aludido no capítulo anterior, há uma discrepância significativa no que concerne ao desenvolvimento e incorporação do progresso técnico nos processos produtivos dos países considerados centros (que se caracterizam como sendo aqueles em que as técnicas capitalistas de produção foram primeiramente incorporadas) e os países considerados periferia (constituídos por economias cuja produção permanece atrasada, do ponto de vista tecnológico e organizacional).

Destarte, concebe-se que centros e periferia se constituem historicamente como resultado da forma como o progresso técnico se propaga na economia mundial:

Nos centros os métodos indiretos de produção que ele gera se difundem em um lapso relativamente breve para a totalidade do aparelho produtivo. **Na periferia**, parte-se de um atraso inicial e, ao transcorrer um período chamado de “desenvolvimento para fora”, as novas técnicas só são implantadas nos setores exportadores de produtos primários e em algumas atividades econômicas diretamente relacionadas com a exportação, as quais passam a coexistir com setores atrasados, no que toca à penetração das novas técnicas. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 81, grifos nossos).

Assim, ao se constituir mediante o desenvolvimento para fora, a estrutura produtiva da periferia adquire dois traços fundamentais: a) caráter especializado ou unilateralmente desenvolvido, com ênfase para o setor primário e b) o caráter heterogêneo ou parcialmente atrasado no sentido de que coexistem em seu seio setores onde a produtividade alcança níveis

muito altos (indústria) e atividades que utilizam tecnologias com as quais a produtividade do trabalho resulta significativamente inferior (atividades primárias) (RODRÍGUEZ, 2009). Contrastando com isso, a estrutura produtiva dos centros se caracteriza por ser diversificada e homogênea, constituindo toda pujança necessária para a geração e incorporação do avanço técnico.

Considerando esse cenário, a CEPAL elaborou a tese da deterioração dos termos de troca com base na argumentação de que a relação estabelecida entre exportação de bens primários e importação de manufaturas e tecnologia acabavam produzindo o desequilíbrio da balança comercial dos países periféricos, uma vez que a distribuição das técnicas modernas de produção se dava de forma desigual, implicando uma diferenciação do ganho médio real nas atividades exportadoras.

A tese da deterioração dos termos de troca reverte o argumento, com a ideia de que não apenas a transferência de ganhos não ocorre, como, na verdade, o que se passa é o oposto: são as regiões atrasadas que transferem os seus ganhos de produtividade para as desenvolvidas (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16).

Agudiza ainda mais esse quadro o fato de que o progresso desigual das forças produtivas, via ocupação massiva da força de trabalho em atividades tecnologicamente atrasadas, impacta nos níveis de produtividade do trabalho e, conseqüentemente, no ganho real médio dos trabalhadores. Além disso, o traço de heterogeneidade da estrutura produtiva periférica e o incentivo à expansão da indústria, acabam contribuindo para o deslocamento da força de trabalho do meio rural para o urbano. No entanto, o número de mão-de-obra abundante e a incapacidade da estrutura produtiva de absorvê-los acabou produzindo um super contingente de subempregados rurais e urbanos.

A atração das zonas urbanas, ou a simples expulsão da força de trabalho das atividades agrícolas atrasadas, induzem nas primeiras um aumento da porcentagem de mão-de-obra subempregada (ocupada em condições de baixa produtividade) sobre o total do subemprego, e, nas segundas, uma redução complementar da porcentagem correspondente. Em outras palavras, com o passar do tempo, o subemprego estrutural tende a se transformar de rural em urbano, sem por isso deixar de se configurar como expressão-chave da heterogeneidade. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 88).

Essa linha de raciocínio leva à compreensão de que a designação desenvolvimentismo enfatizava, em primeiro lugar, que o objetivo básico dessa política era “promover o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, para que isso acontecesse, a nação [...] precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema

capitalista, com o Estado como o principal instrumento da ação coletiva.” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 8).

A estratégia desenvolvimentista encontrava-se fundamentada na perspectiva da modernidade e reversão da histórica condição de região subdesenvolvida e, em linhas gerais, pode ser compreendida como “um projeto de industrialização planejada e apoiada pelo Estado”. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 247). É importante destacar desta orientação conceitual que o termo ‘planejada e apoiada’ deve ser entendido como induzido e financiado pelo capital estatal, retomando aqui a visão liberal keynesiana do papel do Estado.

Nesse contexto, ganham expressão as políticas que objetivavam incidir no campo social, inspiradas nos modelos de Bem-Estar-Social, apesar dos Estados não conseguirem estruturar um corpus de proteção social e, muito menos, legitimar a intervenção social como premissa legal inscrita nos códigos de leis dos países latino-americanos. Dito de outra forma, apesar de aludir a elevação das condições sociais como objetivo desenvolvimentista, as premissas de bem-estar social que vigoravam no contexto europeu e norte americano não chegaram a ser incorporadas pelos países da região nesse período⁴⁸.

A proposta desenvolvimentista defendia a “ideia de que o desenvolvimento econômico implica a modernização das condições econômicas, sociais, institucionais e ideológicas do país.” (MARINI, 2010, p. 105). Essa abstração pressupunha que, ao longo do processo de desenvolvimento, pautados por “medidas corretivas aplicadas ao comércio internacional e da implementação de uma política econômica adequada” (MARINI, 2010, p. 109), os países latino-americanos, então subdesenvolvidos, atingiriam galgar as mesmas condições e status daqueles considerados desenvolvidos.

De forma inédita registrava-se o discurso que compatibilizava o crescimento industrial com a agricultura, apregoando a necessidade de harmonização entre os segmentos, uma vez que se considerava a expansão agrícola como indispensável “ao progresso industrial, pela geração de bens para consumo interno, de divisas para a importação e do mercado interno para os produtos nacionais.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 327).

As mudanças em tela indicavam a adoção de uma estratégia política para a indução do desenvolvimento econômico e a industrialização através da formulação de novas

⁴⁸ “A fórmula do desenvolvimento latino-americano desde os anos da Segunda Guerra Mundial conferia ao Estado um papel essencial. Foi Raúl Prebisch quem “inventou” Keynes na América Latina – em um processo criativo cujos influxos foram sentidos durante quase meio século – e estabeleceu os critérios orientadores dos esforços em prol do desenvolvimento realizados desde então. No entanto, sua insistência na planificação, no papel empresarial do Estado e nas bondades de uma nova política econômica que regulasse o funcionamento das principais variáveis do sistema caiu em desgraça diante da crise dos anos 70 e do que se convencionou chamar ‘o retorno da ortodoxia’.” (BORÓN, 1994, p. 186).

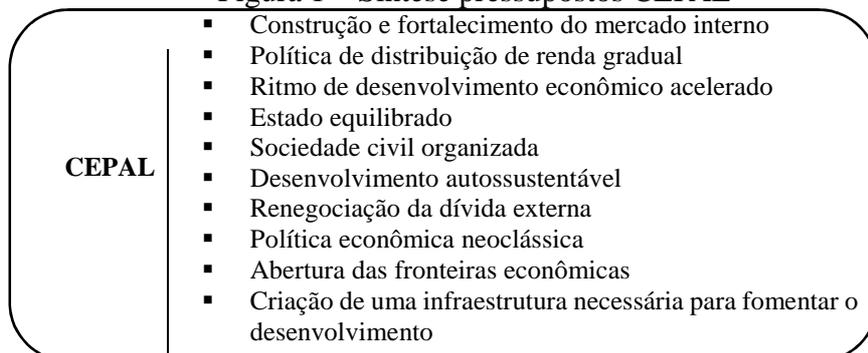
concepções sobre a própria noção de desenvolvimento, industrialização, planejamento e intervenção estatal voltadas “para dentro”, ou seja, a implementação de um modelo de crescimento econômico voltado para a economia nacional. Nessa medida, havia uma implicação intrínseca na ideia de economia e capitalismo nacional com a diretriz da intervenção estatal, reverberando na definição das formas de financiamento para a realização dos projetos e na própria reorganização do Estado em sua estrutura administrativa e burocrática.

Esse pressuposto, quase de forma ilusionista, imprime a ideia de que a condição de subdesenvolvimento se configuraria como um primeiro estágio no processo de desenvolvimento e modernização. Porém, apreende-se que essa conjectura resulta na reprodução da mesma lógica global de acumulação capitalista, vinculando as ondas sazonais de crescimento dos países periféricos enquanto reflexos do processo de expansão e desenvolvimento sustentado dos países dominantes.

O desenvolvimentismo foi a ideologia da burguesia industrial latino-americana, especialmente daquela que – respondendo a um maior grau de industrialização e já compartilhando o poder do Estado com a burguesia exportadora – tratava de ampliar seu espaço às custas desta última, recorrendo, para isso, à aliança com o proletariado industrial e com a classe média assalariada. Ao mesmo tempo que *acênava* (provocava) para estes com a ampliação da oferta de emprego e maiores salários, o desenvolvimentismo, mediante a crítica ao esquema tradicional de divisão internacional do trabalho, exigia dos grandes centros capitalistas o estabelecimento de um novo tipo de relação. No entanto, apesar de rechaçar o modelo primário-exportador e de abrir fogo contra a velha classe dominante, relutava em apresentar a reforma agrária como premissa do modelo industrial, dado que, como a aliança social não passava pelo campesinato (com exceção unicamente do México), fazê-lo significaria agravar inutilmente o conflito interburguês. (MARINI, 2010, p. 110-111).

As ideias desenvolvimentistas alcançaram níveis significativos de reconhecimento e publicidade, principalmente nos meios acadêmicos que se filiavam às ideias keynesianas e que faziam críticas às diretrizes ortodoxas liberais. A título de síntese, segue Figura 1 com os pressupostos principais da teoria cepalina.

Figura 1 – Síntese pressupostos CEPAL



Fonte: Adaptado de Munteal (2009).

Contudo, as décadas de 1950 e 1960 acabaram revelando a ineficácia das medidas recomendadas pelos desenvolvimentistas e agravando os índices de desigualdade e pobreza na região, explicitando que a industrialização, ao contrário do propagado, não promoveu desenvolvimento e modernização.

A forma de industrialização adotada pela maioria dos países latino-americanos viabilizou o aporte de capitais externos como impulso para a expansão dos parques fabris, mas condicionou a estrutura interna das economias nacionais à limitação e dependência do mercado externo. Outro agravante referia-se à questão produtiva, uma vez que as ondas migratórias das regiões rurais para as urbanas foi se acentuando à medida que a indústria foi crescendo. No entanto, as poucas condições para absorção dessa força de trabalho, somado ao número elevado de trabalhadores excedentes, acabaram potencializando o caráter de exploração do trabalho e degradando as condições de vida da maioria da população.

Essa forma de estruturação do mercado de trabalho tornava-se responsável pelo rebaixamento salarial e intensificação da mais-valia absoluta que, de forma combinada, corroboravam para a manutenção da extrema desigualdade na distribuição de renda.

Com isso, restringia-se o mercado interno, limitava-se a criação de áreas de investimento e desestimulava-se a introdução de novas técnicas de produção. Para completar o quadro, a preservação da velha estrutura agrária e a concentração dos investimentos na indústria provocaram um desequilíbrio entre a oferta de alimentos e o crescimento urbano, impulsionando os preços agrícolas para o alto e desatando a inflação. (MARINI, 2010, p. 114).

Mesmo com todo o esforço teórico e metodológico empreendido pelos estruturalistas na formulação de uma estratégia para superação do padrão de subdesenvolvimento latino-americano, a Teoria Desenvolvimentista começa a perder sua força devido à incapacidade do capitalismo de reproduzir experiências bem-sucedidas de desenvolvimento na periferia. Mesmo os países latino-americanos, que apresentavam taxas de crescimento bastante elevadas, estavam limitados pela sua dependência econômica e política à economia internacional. Seu crescimento econômico parecia fadado a acumular miséria e desigualdade na distribuição de renda.

Em contraposição às concepções defendidas pelo estruturalismo cepalino, surge no contexto latino-americano a Teoria Marxista da Dependência que se dispõe a interpretar o

desenvolvimento sócio histórico pautado pela teoria marxista, distanciando-se da linearidade presente no estruturalismo cepalino, conforme será evidenciado no próximo item.

3.2 A TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA

A Teoria Marxista da Dependência surgiu na América Latina nos anos 1960 e se propunha a explicar as características do desenvolvimento socioeconômico da região⁴⁹, principalmente no que se referia ao modelo de industrialização pautado pela substituição de produtos industriais importados dos países centrais, implementado com maior vigor a partir dos anos 1920/1930.

O íterim entre o início do processo de implementação da indústria na região e a crise de 1970 é perpassado pela ocorrência de duas guerras mundiais (1914 e 1940), uma vigorosa crise do capitalismo em 1929 e a exponenciação de diretrizes protecionistas e nacionalistas. Todos esses fatos culminaram na ascensão dos Estados Unidos como principal potência mundial e na expansão do mercado capitalista em nível global e estimularam o surgimento de um novo ciclo de crescimento para a economia mundial, exigindo a constituição de novos mercados.

Destarte, o modelo agrário exportador latino-americano e a busca da geração de condições para a implantação da indústria latino-americana serviram de instrumento para a retomada o desenvolvimento industrial, nos países desenvolvidos no período pós o final da II Guerra Mundial, e terminou se articulando com o movimento de expansão do capital internacional. Esse quadro contestava a premissa de que o subdesenvolvimento significa a ausência de desenvolvimento e provocava a necessidade de serem constituídas análises que pautassem o capitalismo em sua essência dialética e contraditória.

Se a teoria do desenvolvimento e do subdesenvolvimento eram o resultado da superação do domínio colonial e do aparecimento de burguesias locais desejosas de encontrar o seu caminho de participação na expansão do capitalismo mundial; a teoria da dependência, surgida na segunda metade da década de 1960, representou um esforço crítico para compreender as limitações de um desenvolvimento iniciado num período histórico em que a economia mundial estava já constituída sob a hegemonia de enormes grupos econômicos e poderosas

⁴⁹ Denomina-se Teoria Marxista da Dependência o conjunto de reflexões teóricas críticas que se dispuseram explicar a reprodução do sistema capitalista de produção na periferia, enquanto um sistema que criava e ampliava diferenciações em termos políticos, econômicos e sociais entre países e regiões, de forma que a economia de alguns países era condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outras. Várias vertentes surgiram, destacando-se a corrente neomarxista baseada nos escritos de Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini e Vânia Bambirra e uma corrente marxista mais ortodoxo tendo como principais representantes Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto. Além desses, destacam-se ainda André Gunter Frank e Agustín Cueva.

forças imperialistas, mesmo quando uma parte delas entrava em crise e abria oportunidade para o processo de descolonização. (SANTOS, 2015, p. 26).

No contexto marcado pelo agravamento da crise econômica e pela necessidade de redimensionamento das economias para retomar o crescimento, observa-se o acirramento das lutas sociais e um adensamento das contestações formuladas pelos economistas marxistas vinculados à teoria marxista da dependência⁵⁰. As ideias sobre a dependência buscavam explicar a existência de polos diferenciados de desenvolvimento no capitalismo, partindo do pressuposto de que as leis que caracterizam o desenvolvimento do capitalismo podem ser aplicadas onde essa organização da produção (social e material) é dominante ou exerce uma influência importante (MARINI, 2000).

De forma inovadora, os teóricos latino-americanos da dependência buscaram romper com a tendência eurocentrista e linear de análise e formularam uma Teoria original para explicar a América Latina, inserida no mercado mundial⁵¹. Pautada no marxismo, a concepção de dependência baseava-se no conceito de desenvolvimento enquanto processualidade histórica, ou seja, na forma como determinada estrutura social e as leis de funcionamento de determinada sociabilidade se manifestam em uma dada trajetória de tempo e dado modo de produção. No caso do desenvolvimento da América Latina, a dependência é entendida a partir do processo de acumulação em escala mundial como uma unidade dialética entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento (CARCANHOLO, 2011).

As análises elaboradas pelos teóricos da dependência sustentavam-se na compreensão de que a dependência e o subdesenvolvimento constituíam-se como categorias estruturais que correspondiam ao modo de produção, sendo possível sua superação apenas com a supressão do próprio capitalismo (MARINI, 2000). As principais categorias que aportavam o arcabouço teórico referiam-se ao intercâmbio desigual; centro e periferia como

⁵⁰ Seguindo a tradição heterôgena da região, várias vertentes surgiram no âmbito da Teoria Marxista da Dependência, destacando-se a corrente neomarxista baseada nos escritos de Theotonio dos Santos (SANTOS, dos Theotonio. *La Dependencia Económica y Política en América Latina*. Cidade do México: Ed. Siglo XXI, 1971. V. 1); Ruy Mauro Marini (MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia*. 1ed. Cidade do México: ERA, 1973) e Vânia Bambirra e uma corrente marxista mais ortodoxo tendo como principais representantes Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falletto. Além desses, destacam-se ainda André Gunter Frank (FRANK, André Gunter. *Capitalismo y subdesarrollo en America Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1970) e Agustín Cueva (CUEVA, Agustín. *Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia*. In: CAMACHO, Daniel (Ed.). *Debates sobre la teoría de la dependencia*. San José de Costa Rica: Educa, 1979).

⁵¹ “Na América Latina, o programa da Unidade Popular de Salvador Allende e tendências do governo militar revolucionário peruano incorporavam elementos-chave da teoria da dependência. A teologia da libertação que surgiu no Peru com Gutierrez tomou a Teoria da Dependência como sua referência fundamental. Outros autores como Enrique Dussel assumem claramente esta perspectiva analítica integrando-a na sua interpretação teórica do marxismo e do cristianismo. Luigi Bordin (1986) procurou demonstrar as relações profundas entre a teologia da libertação no Brasil e na América Latina e a absorção teórica da ala marxista da Teoria da Dependência.” (SANTOS, 2015, p. 45).

elementos contraditórios e a exploração da força de trabalho em suas características particulares apresentadas na região.

No que tange ao intercâmbio desigual, as reflexões produzidas indicavam que a situação dependente dos países latino-americanos se encontrava caracterizada pelo fato de que uma parte do mais-valor produzida nessas economias não era apropriada por elas próprias, mas transferidas para as economias centrais, compondo a dinâmica de acumulação dos países centrais.

Seguindo essa linha, a Teoria Marxista da Dependência apresenta como contraponto aos estudos cepalinos a necessidade de compreender o subdesenvolvimento por meio das relações históricas entre centro e periferia, na qual o subdesenvolvimento seria mais uma fase no desenvolvimento do capitalismo e que se iniciou com a expansão dos países centrais.

As críticas formuladas pelos teóricos sinalizavam a impossibilidade de a industrialização equacionar o problema da dependência, uma vez que a lógica orientativa do capitalismo dependente leva à reprodução de mais dependência ou, em outras palavras, “o fruto da dependência só pode assim significar mais dependência e sua liquidação supõe necessariamente a supressão das relações de produção que ela supõe.” (MARINI, 2000, p. 109).

As reflexões vinculadas a essa perspectiva defendiam que as condições internas dos países dependentes, as relações entre as classes nacionais e suas ligações com a economia mundial, constituíam-se enquanto basilares para a compreensão da dependência, procurando se distanciar de uma interpretação que colocasse apenas fatores externos como condicionantes das sociedades dependentes. Além disso, reconhece-se que sem a presença das “burguesias nacionais capazes de enfrentar os interesses externos e internos comprometidos com a reprodução da situação de dependência e subdesenvolvimento, a concepção ‘desenvolvimentista’ pereceria pois não teria como se converter em força real.” (SAMPAIO Jr., 2012, p. 675).

Nessa perspectiva, põe-se fim à prerrogativa que defendia o subdesenvolvimento apenas como uma consequência do atraso dos países periféricos.

O subdesenvolvimento capitalista é o resultado de uma lógica que é própria do desenvolvimento capitalista, em outras palavras, o desenvolvimento capitalista e o subdesenvolvimento capitalista só podem ser explicados através da compreensão das próprias leis gerais do capitalismo. Essa lógica eliminava das discussões teóricas qualquer menção ao feudalismo como forma de organização social da produção, que freava o desenvolvimento capitalista. (GANDÁSEGUI, 2009, p. 281).

Além disso, o processo de industrialização latino-americano, cindido pelas particularidades acima mencionadas, teve como principal efeito intensificar a exploração dos trabalhadores da cidade e campo. Considerando as análises de Marx sobre o valor da força de trabalho, depreende-se que é o valor total da força de trabalho que determina seu valor diário. Dessa forma, para se calcular o valor diário da força de trabalho deve-se considerar um determinado tempo de vida útil dos trabalhadores e de média de vida total da população.

Isso implica que, se atualmente um indivíduo pode trabalhar por trinta anos sob condições normais, o pagamento diário da força de trabalho deve permitir a ele se reproduzir de tal forma que possa apresentar-se no mercado de trabalho durante trinta anos e viver por um determinado número de anos de aposentadoria em condições normais, e não menos. Um salário insuficiente ou um processo de trabalho com superdesgaste (seja pelo prolongamento da jornada de trabalho, seja pela intensificação do trabalho), que encurte o tempo de vida útil total e de vida total, constitui um caso no qual o capital está se apropriando hoje dos anos futuros de trabalho e de vida. Definitivamente, estamos diante de processos de superexploração, na medida em que se viola o valor da força de trabalho. (OSORIO, 2009, p. 177).

A categoria da superexploração do trabalho é uma das principais inovações teóricas produzidas por Marini e demais teóricos da dependência⁵², pois parte das reflexões elaboradas por Marx quando analisa a exploração da força de trabalho, tentando explicitar como ocorre na região uma elevação particular da taxa de mais-valor.

Nesse contexto, importa demarcar o conceito de mais-valor de Marx, quando afirma que “[...] a produção capitalista não é apenas produção de mercadoria, mas essencialmente produção de mais-valor. O trabalhador produz não para si, mas para o capital. Só é produtivo o trabalhador que produz mais-valor para o capitalista ou serve à autovalorização do capital.” (MARX, 2013, p. 578). Seguindo a linha de raciocínio sobre a extração do mais-valor, destaca-se que:

A extensão da jornada de trabalho além do ponto em que o trabalhador teria produzido apenas um equivalente do valor de sua força de trabalho, acompanhada da apropriação desse mais-trabalho pelo capital – nisso consiste a produção do mais-valor absoluto. Ela forma a base geral do sistema capitalista e o ponto de partida da produção do mais-valor relativo. Nesta última, a jornada de trabalho está desde o início dividida em duas partes: trabalho necessário e mais-trabalho. Para prolongar o mais-trabalho, o trabalho necessário é reduzido por meio de métodos que permitem produzir em menos tempo o equivalente do salário. A produção do mais-valor absoluto gira apenas em torno da duração da jornada de trabalho; a produção do mais-valor relativo revoluciona inteiramente os processos

⁵² Dentre os autores destaca-se Ruy Mauro Marini e sua obra intitulada *Dialética da dependência* de 1973 onde o autor problematiza a categoria da superexploração do trabalho de forma mais sistematizada. Também possui relevância nessa temática as obras de Jaime Osório, Adrián Sotelo Valencia; Marcelo Carcanholo, dentro outros.

técnicos do trabalho e os agrupamentos sociais. (MARX, 2013, p. 578).

A exploração do trabalho se encontra relacionada com a apropriação por parte do capital do produto do trabalho excedente do trabalhador, constituindo-se como regra geral do capitalismo. No âmbito particular dos países dependentes, constata-se um pormenor nessa relação, tendo sido denominado como superexploração do trabalho. O conceito remete “a uma forma de exploração em que não se respeita o valor da força de trabalho.” (OSÓRIO, 2009, p. 175), sendo que, apesar de fazer-se presente nas economias centrais, não se constitui como regra, pois há períodos em que os salários se equiparam ao valor da força de trabalho⁵³. Nas economias dependentes a superexploração se encontra no centro da acumulação, negando as condições necessárias ao trabalhador para repor o desgaste de sua força de trabalho e as suas condições mínimas de subsistência⁵⁴.

[A superexploração do trabalho nos países dependentes] ganha sentido quando se analisa o capitalismo como sistema mundial, que reclama transferências de valores das regiões periféricas para o centro, e quando as primeiras, como forma de compensar essas transferências, acabam transformando parte do “fundo necessário de consumo do operário” em um “fundo de acumulação de capital”, dando origem a uma forma particular de reprodução capitalista e a uma forma particular de capitalismo: o dependente. (OSÓRIO, 2009, p. 175).

Destarte, parte-se da compreensão de que a superexploração do trabalho “pretende dar conta de uma modalidade de acumulação em que, de maneira estrutural e recorrente, viola-se o valor da força de trabalho.” (OSÓRIO, 2009, p. 171). Configura-se como categoria chave para explicar o aspecto central da reprodução do capital dependente, pois contribui na elucidação da forma como o capitalismo se reproduz nas economias dependentes, no marco

⁵³ Para Marx, “na superfície da sociedade burguesa, o salário do trabalhador aparece como preço do trabalho, como determinada quantidade de dinheiro paga por determinada quantidade de trabalho. Fala-se, aqui, do valor do trabalho, e sua expressão monetária é denominada seu preço necessário ou natural. Por outro lado, fala-se dos preços de mercado do trabalho, isto é, de preços que oscilam acima ou abaixo de seu preço necessário” (MARX, 2013, p. 605). Contudo, há de ser ponderado que “dado que o valor do trabalho é apenas uma expressão irracional para o valor da força de trabalho, conclui-se, evidentemente, que o valor do trabalho tem de ser sempre menor que seu produto de valor, pois o capitalista sempre faz a força de trabalho funcionar por mais tempo do que o necessário para a reprodução do valor desta última”. (MARX, 2013, p. 609).

⁵⁴ Essa afirmação circunscreve a discussão realizada por Marx sobre o tempo de vida útil e de vida média total dos trabalhadores, objetivando elucidar o cálculo do valor diário da força de trabalho. “Se nos colocarmos do ponto de vista do trabalhador, que em troca de 12 horas de trabalho recebe, por exemplo, o produto de valor de 6 horas de trabalho, digamos, 3 xelins, veremos que, para ele, seu trabalho de 12 horas é, na verdade, o meio que lhe permite comprar os 3 xelins. O valor de sua força de trabalho pode variar, com o valor de seus meios habituais de subsistência, de 3 para 4 xelins, de 3 para 2 xelins, ou, permanecendo igual o valor de sua força de trabalho, seu preço, em decorrência da relação variável entre a oferta e a demanda, pode aumentar a 4 xelins ou diminuir a 2 xelins, mas o trabalhador fornece sempre 12 horas de trabalho, razão pela qual toda variação na grandeza do equivalente que ele recebe aparece-lhe necessariamente como variação do valor ou preço de suas 12 horas de trabalho. (MARX, 2013, p. 611).

do desenvolvimento desse modo de produção.

Por isso o desenvolvimento desigual adquire aqui o caráter de uma verdadeira “deformação”, ao mesmo tempo em que a exploração e a conseguinte pauperização das massas assumem o aspecto de uma “superexploração”, sobredeterminadas por um contexto do qual se poderia dizer, [...] que não só padece dos males intrínsecos do desenvolvimento do modo de produção capitalista, mas também os decorrentes de sua falta de desenvolvimento. (CUEVA, 1983, p. 97).

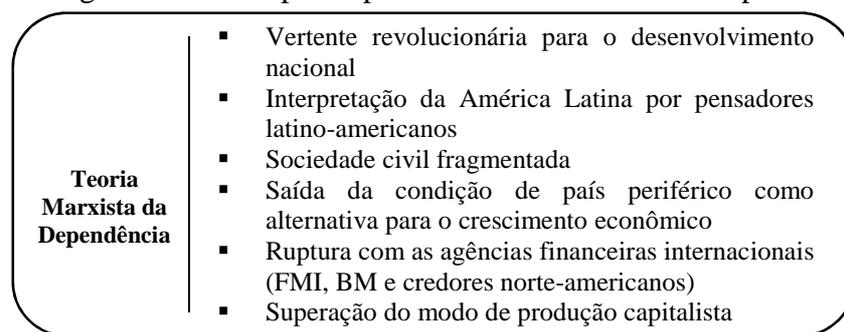
Uma das principais contribuições analíticas da Teoria Marxista da Dependência é a compreensão de que, independente das oscilações cíclicas da conjuntura global, os condicionantes estruturais da América Latina obrigam a perpetuação do padrão de desenvolvimento dependente, uma vez que não conseguem constituir outras possibilidades para o crescimento econômico que não seja a contínua transferência do mais valor produzido para os países centrais gerando, como consequência, a manutenção da centralização de renda, distribuição regressiva da riqueza socialmente produzida e o agravamento da questão social.

Diversos autores teceram críticas às formulações elaboradas pelos teóricos da dependência. Dentre elas, destacam-se as que problematizam o conceito de superexploração do trabalho, pois, considerando que a lei do valor é definida a partir das condições reais e concretas de existência da população, correlacionando com o tempo socialmente necessário para a reprodução dos trabalhadores, em condições históricas e sociais determinadas, é preciso ponderar que “se há um truncamento estrutural, este não se limita às periferias, mas precisa ser explicado por circunstâncias internacionais complexas.” (FONTES, 2010, p. 352).

Dessa forma, situações em que há o rebaixamento do valor da força de trabalho, por mais impactante que possam ser à classe trabalhadora, “não configuram necessariamente uma exceção periférica, mas podem expressar o processo desigual e combinado de expropriação do povo no campo.” (FONTES, 2010, p. 352).

A Figura 2 apresenta uma síntese com os principais elementos que conformam a Teoria Marxista da Dependência.

Figura 2 -Síntese pressupostos Teoria Marxista da Dependência



Fonte: Adaptado de Munteal (2009).

A teoria marxista da dependência vigorou entre os circuitos acadêmicos nos anos 1960 e 1970, porém a crise econômica que inicia ainda na década de 1960 traz consigo a necessidade de redimensionamento do capitalismo mundial e o estabelecimento de novas estratégias para garantir a exploração e acumulação de capital pelas principais economias. Esse processo derivou em profundas transformações que redesenharam o capitalismo e incidiram diretamente no mundo do trabalho, reverberando no direcionamento político, econômico e social de todos os países e exigindo novas formulações teóricas para explicar as transformações vivenciadas.

Surgem, portanto, novas concepções do papel do Estado e novas relações internacionais trazendo, como consequência, modificações na estrutura da dependência dos países latino-americanos. Práticas em busca de uma maior liberalização dos mercados, desregulamentação da economia e diminuição do papel do Estado, buscando criar um ambiente mais “competitivo” para o mercado, caracterizaram a fase pós-1970 do capitalismo mundial. Nesse período, ocorrem também um aumento nos processos de internacionalização e globalização do capital, com destaque para a esfera financeira, onde este movimento acentua-se ainda mais do que entre bens e serviços. Ocorre a expansão do capital financeiro, aumentando a acumulação realizada por essa via. Processos de abertura financeira e desregulamentação do setor bancário colaboraram com a expansão.

Como desdobramento, é iniciado um forte movimento global de migração de capitais para regiões menos desenvolvidas, objetivando a busca de novas estratégias para extração dos lucros via diferenciação da pauta produtiva do trabalho. É possível elencar alguns fatores principais que contribuem para essa mudança, dentre eles: a) os Golpes Militares ocorridos em diferentes países latino-americanos e a dissolução da base política para o desenvolvimentismo; b) o enfraquecimento da lógica da substituição de importações – proteção da indústria nacional; c) a ampliação do foco no mercado e a redução do

coeficiente de abertura da economia; d) a crise da dívida dos anos 1980 e a deflagração da inflação e, e) a incorporação das diretrizes neoliberais (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Analisando sob a ótica de uma perspectiva analítico-crítica, é possível ainda ponderar que, por outro lado, “a crise dos anos 80 [...] apenas exasperou problemas históricos de ‘longa duração’ e as contradições próprias de um projeto de economia nacional, fragorosamente derrotado por sua própria burguesia nas duas ocasiões em que teve alguma aspiração prussiana: com Vargas em 1938 e com Geisel em 1978”. (FIORI, 1994, p. 137).

Os motivos da crise decorreram da conjunção de diversos fatores, no entanto, pode-se destacar que “se as manifestações mais visíveis de sua fragilidade ocorreram nos planos fiscal e financeiro, suas raízes foram políticas e resultaram, em última instância, dos limites impostos pelos interesses confederados à autonomia do próprio Estado.” (FIORI, 1994, p. 138). Nessa perspectiva,

Nos países latino-americanos, a substituição de importações [estratégia adotada para a industrialização] funcionou sobre a base de uma demanda preexistente de bens de consumo e fez com que a obtenção de bens de capital repousasse essencialmente na importação, conformando um modo de reprodução industrial intrinsecamente dependente do exterior. (MARINI, 2010, p. 111-112).

Assim, como o comércio internacional encontrava-se em crise, conseqüentemente, produziu-se um impacto direto nas economias periféricas, ainda calcadas nas velhas estruturas produtivas e credoras de montantes consideráveis de aportes de capitais externos, “materializado em investimentos diretos, empréstimos, financiamentos e doações.” (MARINI, 2010, p. 112). Agravavam essa situação, as contradições sociais crescentes nos países latino-americanos, acentuadas pelo volumoso movimento de êxodo rural, ocorrido ao longo das décadas de 1950 e 1960 conforme já sinalizado anteriormente, que acabou produzindo um expressivo exército industrial de reserva e, por conseguinte, o desemprego em escala ascendente, malogrando, assim, a pretensão do desenvolvimentismo.

O final dos anos 1970 e início dos anos de 1980 marcam a derrocada das ideias desenvolvimentistas e a consolidação das diretrizes neoliberais como indutoras para a retomada do crescimento dos países latino-americanos. Registra-se nesse período, a revolução tecnológica no âmbito produtivo, reestruturação do mercado de trabalho a partir da flexibilização e a globalização da economia enquanto elementos fundamentais para a consolidação das mudanças em curso.

As mudanças supracitadas, evidenciam as transformações vivenciadas pelo

capitalismo e a sua constituição na forma do que se denominou acumulação flexível⁵⁵. Esse quadro, somado ao amplo desenvolvimento tecnológico observado no âmbito produtivo, gerou impactos significativos nas configurações sociais nacionais.

Em termos gerais, o pacote de medidas a favor do setor privado da economia se impõe com a intenção política de construir uma alternativa eficiente de remoção dos fatores estruturais que obstaculizavam, na óptica do capital, o crescimento econômico e uma melhor distribuição da riqueza na região. Estas medidas expressavam uma das diversas facetas da reação contra a organização da classe trabalhadora, que sofreu múltiplos embates no marco deste processo geral de mudança do capitalismo em nível global e regional. (LIMA et al., 2014, p. 61).

Destarte, especificamente quanto ao cenário Latino Americano, pode-se depreender que a implementação das diretrizes neoliberais resultou no agravamento do quadro de crise social, “com a expansão do desemprego, a intensificação da precarização do emprego e das condições de trabalho e a concentração econômica e a distribuição regressiva de renda” (LIMA et al., 2014, p. 63).

Para tanto, buscando apreender as especificidades que pautaram esse processo e relacionar com as determinações presentes no processo de desenvolvimento latino-americano, o próximo item alude ao referencial neoliberal, como possibilidade para suplantar as dificuldades advindas do período até aqui problematizado.

3.3 O AJUSTE ESTRUTURAL: O NEOLIBERALISMO

Partindo da premissa que defende a indissociabilidade das dimensões política, econômica e social da realidade social, pode-se apreender que o início dos anos de 1970 oferece para a América Latina um cenário extremamente desafiador, principalmente no que diz respeito aos índices de crescimento econômico e desigualdade social.

A política de substituição de importações, adotada em grande parte pelos países latino-americanos, associada ao movimento pioneiro de multinacionais em relação à implementação de parques fabris nos países subdesenvolvidos, produziram uma forte onda

⁵⁵ Harvey conceitua as experiências vivenciadas a partir dos anos 1970 nos âmbitos da organização industrial e da vida social e política como “acumulação flexível, encontrando-se apoiada na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracterizando-se “pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças nos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões demográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]”. (HARVEY, 2008, p. 140).

de industrialização competitiva em ambientes inteiramente novos, nos quais o contrato social com o trabalho era frágil ou incipiente. (HARVEY, 2008).

As altas taxas de crescimento econômico⁵⁶, pleno emprego e aumento constante de salários em diversos países centrais materializavam a potência capitalista, mas não evitaram a eclosão da crise que levou o mundo a um período de longa e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação.

O prelúdio da crise consistiu no abalo da hegemonia norte americana, devido à dificuldade para manutenção do padrão ouro, que acabou desdobrando-se na desvalorização do dólar. Em sequência, registra-se o aumento descomedido do preço do petróleo, estagnação da produção de bens e o descontrole da inflação, impactando drasticamente nos arranjos institucionais, financeiros e econômicos dos países capitalistas e produzindo a crise estrutural do capitalismo na década de 1970.

A expansão cada vez mais evidente do capital financeiro e a fluidez que advém da nova conformação assumida pelo capitalismo revela o limite atingido pelo princípio de *laissez-faire* e o conservadorismo das ideias liberais vigentes até então. (DARDOT; LAVAL, 2016). O final dos anos 1960 apresentam indícios do esgotamento do processo de gestão taylorista-fordista, a partir da queda significativa de lucratividade das empresas.

Essa redução é explicada pelas altas taxas de desemprego e aumento das reivindicações e combatividade por parte dos trabalhadores e pela alta da inflação amplificada pelas crises do petróleo de 1973 e 1979.

A desregulamentação do sistema internacional instaurada após a Segunda Guerra Mundial constituirá um fator suplementar de crise. A flutuação das moedas a partir de 1973 abre caminho para uma maior influência dos mercados sobre as políticas econômicas e, num contexto novo, a abertura crescente das economias mina as bases do circuito autocentrado de “produção-renda-demanda”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 196).

As taxas de desemprego atingiram no início dos anos 1970 a marca de 5% ao ano nos Estados Unidos e 2% na Europa e nos anos 1975 esses índices alcançaram 8% nos Estados Unidos e 5% na Europa. Já a taxa de inflação em 1970 marcava nos Estados Unidos 4% e na Europa mais de 6%. Em 1975 esse índice se ampliou para 9% nos Estados Unidos e 13% na Europa (HARVEY, 2014). No contexto latino americano as taxas de inflação eram ainda mais preocupantes, sendo que entre 1970 e 1979 os países de inflação alta (Argentina,

⁵⁶ A título de exemplo, no período de 1970 a 1980 a América Latina atingiu índice do PIB total de 5,6 em taxas de variação anual, significando a maior média já registrada dentre os períodos de 1971 a 2009 (CEPAL, 2010).

Bolívia, Brasil, Chile, Peru e Uruguai) atingiram a média ponderada de 53,7% ao ano durante o período (CARDOSO, 1989).

A tônica que prevalecia enquanto estratégia para superação do grave quadro econômico residia na necessidade de ser realizada uma adaptação das economias em nível global. “A agenda do neoliberalismo [foi] guiada pela necessidade de uma adaptação permanente dos homens e das instituições a uma ordem econômica intrinsecamente variável, baseada numa concorrência generalizada e sem trégua.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 90). Seguindo essa linha de raciocínio, o referencial teórico-neoliberal se apresentou como um meio capaz de “favorecer esse funcionamento, combatendo os privilégios, os monopólios e os rentistas.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 90).

Em linhas gerais o principal objetivo das medidas recomendadas consistia na luta contra a inflação exorbitante, na recuperação dos lucros, no reordenamento do papel do Estado e na defesa das liberdades individuais, livre mercado e livre comércio, entre outros.

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados [...]. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesses vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício. (HARVEY, 2014, p. 12).

A incorporação na América Latina das diretrizes neoliberais iniciou nos anos 1970, a partir das experiências do Chile⁵⁷ – considerado como “o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da histórica contemporânea.” (ANDERSON, 1995, p. 19) – e da Bolívia. O ingresso dos demais países iniciou em 1988 com o presidente Salina no México; 1989 na Argentina de Menem e na Venezuela de Carlos Andrés Perez e em 1990 com Fujimori no

⁵⁷ Assumia nesse período o comando do Chile Augusto Pinochet após aplicar um Golpe contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende, tendo sido “patrocinado por elites de negócios chilenas ameaçadas pela tendência de Allende para o socialismo. Foi apoiado por corporações dos Estados Unidos, pela Central Intelligence Agency (CIA) e pelo secretário de Estado Henry Kissinger. Reprimiu com violência todos os movimentos sociais e as organizações de esquerda e desmontou todas as formas de organização popular (como os centros comunitários dos bairros mais pobres). O mercado de trabalho foi ‘liberado’ de restrições regulatórias ou institucionais (o poder sindical, por exemplo).” (HARVEY, 2014, p. 17).

Peru. A unidade existente nas quatro experiências reside no caráter ditatorial assumido pelos Estados. Obtiveram o êxito esperado México, Argentina e Peru, sendo que a Venezuela por apresentar uma democracia partidária mais consolidada, não logrou as condições necessárias às medidas de ajuste.

A condição política de deflação, da desregulamentação, do desemprego, da privatização das economias mexicana, argentina e peruana foi uma concentração de poder executivo formidável: algo que sempre existiu no México, um regime de partido único, com efeito, mas Menem e Fujimori tiveram de inovar na Argentina e no Peru com uma legislação de emergência, autogolpes e reforma da Constituição. Esta dose de autoritarismo político não foi factível na Venezuela, com sua democracia partidária mais contínua e sólida do que em qualquer outro país da América do Sul, o único a escapar de ditaduras militares e de regimes oligárquicos desde os anos 50. Daí o colapso da segunda presidência de Carlos Andrés. (ANDERSON, 1995, p. 21).

Todavia, não foram somente nos países onde existiam regimes autoritários que as diretrizes neoliberais foram incorporadas. A inclusão dos demais países ocorreu a partir das mudanças no contexto internacional, expressando um novo ciclo de expansão do capitalismo, tendo como resultado a globalização dos mercados. Portanto, parte-se do pressuposto de que a Agenda de Reformas Estruturais para a América Latina, na década de 1990, foi uma das respostas dadas pelo capital internacional enquanto estratégia necessária ao seu processo de reestruturação. Dito de outra forma, a reestruturação do capital exigiu, da parte deste, um processo de ajuste global, desenvolvido em um contexto de globalização financeira e produtiva.

As transformações que se encontravam em curso no mundo significaram, para a grande maioria dos países latino-americanos, o aprofundamento da assimetria existente entre as economias centrais e periféricas, principalmente pela adoção de estratégias de desenvolvimento que se centravam no financiamento pela tomada de empréstimos externos. Registrava-se um aumento da parcela do valor produzido pelos países periféricos voltado à apropriação/acumulação nos países centrais, “seja por mecanismos ligados à concorrência dentro e entre setores produtores de mercadorias, ou ainda por formas de remessa de recursos como serviço da dívida externa e transferência de lucros e dividendos, em função do investimento direto estrangeiro”. (CARCANHOLO, 2011, p. 74).

Nesse contexto, o BM e o Fundo Monetário Internacional (FMI) surgiram como mediadores para o ajustamento dos países periféricos, em observância às diretrizes neoliberais, contribuindo de forma ímpar para a consolidação do Estado concorrencial.

Os Estados tornaram-se elementos-chave dessa concorrência exacerbada, procurando atrair uma parte maior de investimentos estrangeiros pela criação de condições fiscais e sociais mais favoráveis à valorização do capital. Assim, contribuíram amplamente para a criação de uma ordem que os submete a novas restrições que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir “direitos adquiridos” considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam à lógica assistencial privada. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 199).

Uma das principais estratégias adotadas pelo BM nesse período foi a oferta de empréstimos vultosos sob a justificativa de que os países periféricos necessitavam realizar os ajustes econômicos e sociais para retomar o crescimento. O endividamento exerceu importante papel no processo de subordinação e reforço do caráter dependente das economias latino-americanas em relação aos países centrais.

“[...] o total pendente da dívida de longo prazo dos chamados países em desenvolvimento era de aproximadamente US\$ 62 bilhões em 1970 e cresceu sete vezes atingindo US\$ 481 milhões ao longo dos anos 80. A dívida total era de mais de US\$ 2 trilhões em 1996, um aumento de 32 vezes em relação a 1970” (MARANHÃO, 2009, p. 239).

A adesão dos países latino-americanos ao referencial teórico-neoliberal, estabeleceu o reinício de um ingresso substancial de capital externo, constituindo-se como a “pedra de toque” para os resultados favoráveis no controle da inflação (estabilidade), principalmente, a partir do uso da “taxa de câmbio como referencial para o movimento dos preços internos” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 496). Contudo, o comportamento dessas variáveis não resultou muito notório em comparação com os anos 1970, considerando a abundância de capitais existente, sendo que a debilidade do dinamismo do investimento e do produto se configurava como sintoma preocupante.

Dados do FMI apontam que entre os países com as maiores taxas de inflação⁵⁸ os índices entre 1980 a 1985 tiveram uma média ponderada de 224,0% ao ano, sendo que a Bolívia atingiu 2251,5% ao ano. No grupo dos países de inflação média⁵⁹ a média ponderada foi de 45,1% ao ano, sendo que o México apresentou a maior taxa de inflação: 56,4% ao ano. Nesse mesmo período foi registrada entre os países de inflação baixa⁶⁰ a média ponderada

⁵⁸ Compõe os países de inflação alta, no período de 1980-1985: “Argentina (335,5%); Bolívia (2251,5); Brasil (142,0%); Chile 23,8%); Peru (97,3%); Uruguai (48,8)”. (CARDOSO, 1989, p. 24).

⁵⁹ Compõe os países de inflação média, no período de 1980-1985: “Colômbia (23,1%); Costa Rica (34,2%); Equador (25,6%); México (56,4%); Paraguai (17,0%)”. (CARDOSO, 1989, p. 24).

⁶⁰ Compõe os países de inflação baixa, no período de 1980-1985: “República Dominicana (16,9%); El Salvador (15,2%); Guatemala (8,2%); Haiti (10,6%); Honduras (8,8%); Panamá (5,0%); Venezuela (12,9%)”. (CARDOSO, 1989, p. 24).

de 11,9% ao ano, destacando-se a República Dominicana como o país que apresentou a maior taxa nesse grupo: 16,9% ao ano durante o período (CARDOSO, 1989).

Considerando a estagnação na produção de bens e a necessidade de retomada da expansão do capital via superação do modelo fordista de produção, as agências multilaterais, principalmente FMI e BM, passaram a defender a necessidade de mudanças no âmbito produtivo. Procurando superar o grave quadro de crise instalado, foram delineadas algumas estratégias, dentre elas:

A mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital [que] passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação. (HARVEY, 2008, p. 139-140).

Em suma, foi operacionalizada a reestruturação produtiva em escala global, aprofundando a ideia de desterritorialização da produção e a consequente precarização das relações/condições de trabalho e vida social.

O neoliberalismo contraiu os rendimentos da população, afetou a capacidade de consumo, aumentou a superprodução de mercadorias e agravou várias modalidades de superacumulação de capital. Além disso, intensificou uma deterioração do meio ambiente que ameaça desencadear desastres ecológicos inéditos. No plano geopolítico, esse processo deu origem a um novo desenho de fronteiras que contrasta com o congelado mapa da Guerra Fria. (KATZ, 2016, p. 81).

Isso significou a reestruturação econômica e o ajustamento social e político no mundo todo, produzindo efeitos estruturais em todas as esferas da vida social. No contexto dos países periféricos, como o caso da América Latina, o impacto dessas medidas afligira as já frágeis democracias e incidira diretamente nas aspirações de desenvolvimento nacionais, principalmente no que concernia a proteção social. Como resultado, verifica-se manutenção e reformulação das “estruturas da dependência de origem colonial e as não menos sólidas do imperialismo de fins do século XIX, bem como do capitalismo central e periférico que se estruturou entre 1930 e 1980.” (CASANOVA, 2000, p. 50).

Nesse cenário, coloca-se em pauta a incompatibilidade entre acumulação de capital e consolidação de instituições sociopolíticas e, conseqüentemente, sistemas democráticos que intentem assegurar garantias sociais à população. Fica explicitada a premissa de que a proteção social, apesar de ter significado uma possibilidade à ordem do capital a partir dos anos 1930, passa a colocar-se como limite para o crescimento econômico no decurso dos anos 1970.

O Estado passa por um processo de “contrarreforma”⁶¹ (BEHRING, 2008), o qual destituiu-se das funções anteriormente assumidas no período em que vigorou o modelo de gestão do trabalho fordista, pautado sob o referencial teórico keynesiano e assume novas funções vinculadas, prioritariamente, aos interesses privados em detrimento do público.

Em síntese: a profundidade da crise, agravada de modo extraordinário em nosso continente pela sangria financeira sem precedentes ocasionada pela dívida externa; os desafios da redemocratização e, finalmente, o novo clima ideológico mundial, dominado pelo paradigma neoconservador, apressaram a busca de soluções fundadas nas supostas virtudes do mercado. O Estado, que desde os anos 30, havia sido um meio idôneo para encarar a crise, foi ideologicamente convertido no “bode expiatório” e concebido como o fator que a origina. Antes, nos amargos anos 30, ele havia sido parte da solução: agora passou a ser – nas versões mais ululantes do neoliberalismo – a totalidade do problema. (BORÓN, 1994, p. 187).

A partir dessas mudanças, colocou-se em marcha a constituição de um mercado mundial de dinheiro e crédito, congregando uma globalização financeira, sem precedentes na história humana. Essas transformações impactaram na forma de sociabilidade global e vieram acompanhadas “de uma uniformização das exigências de rentabilidade, de um mimetismo das estratégias dos oligopólios, de ondas de recompras, fusões e reestruturações de atividades” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 200).

A concorrência generalizada deu o tom para as relações de produção e reprodução social, uma vez que o capitalismo financeiro se encontra intimamente ligado à construção de uma nova política global, pautada por novos valores éticos que vão incidir nos comportamentos e subjetividades. O Estado adquire papel fundamental nessa nova sociabilidade, contribuindo para a consolidação da relação entre o capital financeiro e os grandes conglomerados empresariais. O novo desenho societário modificou o equilíbrio das forças do capitalismo, conferindo elevado grau de autonomia ao sistema bancário e financeiro em detrimento do sistema produtivo e estatal.

A estrutura desse sistema financeiro global alcançou tal grau de complexidade que ultrapassa a compreensão da maioria das pessoas. As fronteiras entre funções distintas como bancos, corretoras, serviços financeiros, financiamento habitacional, crédito ao consumidor, etc. tornaram-se cada vez mais porosas, ao mesmo tempo que novos mercados futuros de mercadorias, de ações, de moedas

⁶¹ “Trata-se de uma contrarreforma, já que existe uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal, bem como um aspecto realmente regressivo quando da implementação de seu receituário, na medida em que são observadas as condições de vida e de trabalho das maiorias, bem como as condições de participação política. Que linhas gerais são essas? As políticas neoliberais comportam algumas orientações/condições que se combinam, tendo em vista a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade.” (BEHRING, 2008, p. 38-39).

ou de dívidas surgiram em toda parte, introduzindo o tempo futuro no tempo presente de maneiras estarrecedoras. (HARVEY, 2008, p. 153).

A nova dinâmica capitalista impactou diretamente na autonomia dos Estados em relação ao capital, rompendo com as pretensões assinaladas em Bretton Woods⁶² e, liberando a política fiscal e monetária do mundo aos influxos do próprio capitalismo. Todavia, pautado pelo fio condutor da contradição, há de se observar que a intervenção do Estado ainda se faz necessária na regulação do mercado, principalmente em situações de crise em que torna imperiosa a utilização de recursos públicos para salvaguardar as instituições financeiras. Além disso, o BM e o FMI assumiram o papel de “plena autoridade para negociar o alívio da dívida, o que significou na verdade proteger da ameaça de falência as principais instituições financeiras internacionais.” (HARVEY, 2014, p. 83).

Essa premissa reforça a análise da relação mantida entre Estado e capital, alicerçada pelos pressupostos do método materialista histórico, que nega a neutralidade. Em oposição às análises simplistas ou míopes que defendem a conquista do Estado pelo mercado a partir de fora e que é o mercado quem dita a política que estes devem seguir, “foram antes os Estados, e os mais poderosos em primeiro lugar, que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 19).

Ademais, as estratégias delineadas pelo capital para superação da crise explicitam a premissa já anunciada por Marx que indica a não existência de limites para a acumulação do capital e seu caráter incontrolável e destrutivo. Em meio a um sistema que possui como Lei Geral a produção coletiva e a apropriação individual da riqueza, percebe-se um elemento interessante que congrega essa análise: a socialização dos custos relativos à crise, ou seja, “a nacionalização da bancarrota capitalista, a ser adotada com a imperturbável ‘consciência de livre mercado’ também por outros países.” (MÉSZÁROS, 2009, p. 22).

Particularizando o cenário latino-americano, destaca-se o quão nefasto operam-se essas relações na região, uma vez que, historicamente, a constituição política dos Estados se deu de forma a privilegiar interesses da minoria e legitimar os interesses do grande capital. A frágil autonomia estatal que tomara o desenvolvimentismo como estratégia para alçar autonomia frente ao contexto global foi debilitada ainda mais pelo novo contexto capitalista global, uma vez que os custos da crise foram distribuídos entre os países do mundo de forma

⁶² O acordo de Bretton Woods estabelecia regras para as taxas fixas de câmbio e livre conversibilidade das moedas nacionais frente ao ouro. (CASTELO, 2013).

extremamente desfavorável para os países periféricos, reforçando o caráter das economias latino-americanas centradas na agro-exportação (*commodities*), mineração e nos serviços à custa do desenvolvimento industrial. (KATZ, 2016).

Se anterior aos anos de 1930 a América Latina encontrava-se submersa no colonialismo, pode-se argumentar que a partir do ajuste neoliberal, os países da região passaram a conhecer o denominado neocolonialismo⁶³ ou reversão neocolonial (SAMPAIO Jr, 2010). Essa mudança impacta na correlação de forças políticas que disputam as hegemonias econômicas locais e corrobora para a manutenção das relações arcaicas e dependentes, basilares dos países latino americanos. Contudo, vale ressaltar que mesmo que o grande capital esteja localizado junto as frações da alta burocracia dos organismos globalizados (transnacionais), a propriedade das empresas ainda se encontra política e geograficamente submetida aos Estados nacionais, conferindo um certo grau de ingerência sobre a regulamentação produtiva e, principalmente, sobre a força de trabalho.

As burguesias locais latino-americanas não são satélites manipulados pelas metrópoles. Atuam como classes capitalistas que combinam o usufruto da renda agro mineradora com a mais-valia extraída dos trabalhadores. Comportam-se como classes dominantes e não como camadas parasitárias, compradoras ou subordinadas ao capital estrangeiro. Sua incapacidade para desenvolver a região não significa desinteresse por esse objetivo. (KATZ, 2016, p. 30).

No entanto, em realidade, o que se constata é que a premissa do livre mercado e da concorrência se eleva sobre as parcas iniciativas de soberania nacional, reiterando a dependência e submissão em relação ao grande capital. Nesse prisma, defende-se a competição internacional sob o argumento de que seja salutar à eficiência e produtividade das economias regionais e locais. A busca pela redução e negociação das barreiras impostas ao movimento do capital devem ser paulatinamente combatidas, garantindo a manutenção da abertura dos mercados, exceto quando significar interesses à acumulação de capital.

Essa mediação ocorre a partir da instituição de acordos e estruturas de coordenação que possam acompanhar e garantir a materialização do livre comércio como, por exemplo, o Grupo dos 8, Grupo dos 20⁶⁴ e Organização Mundial do Comércio. O alcance dessas

⁶³ O neocolonialismo refere-se a expressão para designar a atualização do colonialismo na região.

⁶⁴ O G8 e G20 constituem-se em fóruns centrais para a cooperação internacional em questões financeiras e econômicas. Além da participação das principais economias do mundo, também são convidadas organizações internacionais como o FMI, BM, o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Organização Mundial do Comércio (OMC), OIT e ONU. Além disso, podem ser adicionados a convite dos respectivos outros estados presidenciais, organizações regionais e internacionais. As decisões tomadas nesses fóruns congregam pactuações e compromissos que, posteriormente,

organizações possui uma amplitude considerável, exercendo forte influência sobre a grande maioria do mundo e reforçando a depreciação em relação à democracia como sistema de poder.

A governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir estabilidade política. Em consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites. Dão forte preferência ao governo por ordem executiva e decisão judicial em lugar da tomada de decisões democrática e parlamentares. [...]. Como a teoria neoliberal está centrada no regime de direito e na interpretação estrita da ordem constitucional, segue-se o conflito e a oposição devem ser mediados pelos tribunais. (HARVEY, 2014, p. 77).

Seguindo essa linha de pensamento, as diretrizes neoliberais fundamentam a perspectiva de que “o direito privado deveria ser isentado de qualquer deliberação e qualquer controle, mesmo sob a forma do sufrágio universal” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 8). Para tanto, orientam a reestruturação radical do mercado de trabalho, precarizando ainda mais as relações até então estabelecidas, uma vez que diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição, do estreitamento das margens de lucro e, conseqüentemente, do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados), percebe-se um crescimento exponencial de regimes e contratos de trabalho mais flexíveis (HARVEY, 2008).

A nova base tecnológica pautada pela microeletrônica digital, produz uma redução do trabalho formal e estável, tradicional, manual e especializado e o crescimento das formas desregulamentadas de trabalho, incluindo o trabalho infantil e doméstico. Dados da CEPAL, PNUD e OIT (2008) informam que, no caso brasileiro, tomando como um ponto de referência o início dos anos 2000, observa-se que em 2001 havia uma população economicamente ativa de 83,2 milhões, dos quais 16,4 milhões de pessoas desempregadas e sem remuneração e 38,2 milhões sem carteira assinada. Ou seja, 54,4 milhões sem proteção social e trabalhista, representando 66% dos brasileiros economicamente ativos.

Outro elemento a ser destacado é a ampliação do terceiro setor que assume uma forma alternativa de ocupação, pautada por valores não mercantis, mas que, em realidade, significa “um desdobramento direto da retração do mercado de trabalho industrial e de serviços, em um quadro de desemprego estrutural.” (ANTUNES, 2011, p. 48). Além disso,

a gradativa inserção das mulheres do mercado de trabalho ocorre de forma desigual em comparação à ocupação masculina, sendo representada pela desigualdade de remuneração entre um gênero e outro, revelando características machistas e patriarcais, constitutivas das sociedades capitalistas.

Apresenta-se como desdobramento desse processo, a mudança provocada no mapa de migrações em nível internacional, regional e local que “corresponde a uma nova estruturação dos processos de acumulação e reprodução do capital e de uma divisão internacional do trabalho caracterizada pelo surgimento de recém-criadas periferias dentro do próprio centro do capitalismo desenvolvido e imperial.” (VALENCIA, 2009, p. 128).

Esse quadro suscita a concorrência entre os diferentes países e cria uma espécie de subnível de concorrência entre os países periféricos, estimulando a exploração da força de trabalho e o ajustamento à lógica mercantilista e de lucros. Soma-se a isso a incorporação do papel, pelos países da periferia, de tornar-se captador de investimentos externos, representados principalmente, pela instalação de grandes empresas que vem buscar vantagens no âmbito da extração de mais-valia (rebaixamento salarial, legislações e regimes de trabalho flexíveis, democracias frágeis e com legado de corrupção, altas taxas de desemprego e trabalho precarizado e informal).

Nesse âmbito, importa retomar as ideias de Marini (2000), aludidas no capítulo anterior, sobre a marca fundamental do processo produtivo latino americano: o grau elevado de exploração da força de trabalho, que se dá de forma direta sobre o valor diário, via apropriação de salários, ou, de maneira indireta, via intensificação da mais-valia absoluta.

Faz-se esse destaque, pois as orientações neoliberais indicam a necessidade de reestruturação do mercado de trabalho e possuem uma incidência ainda mais nefasta para os trabalhadores da região, uma vez que já se encontram submetidos a relações de trabalho que visam a compensar as perdas do capitalista em decorrência da troca desigual mantida com as economias centrais: “combinou-se de maneira sem precedentes na história do mundo a exploração com a exclusão, a população oprimida que trabalha cada vez mais por menos, com a que está sobrando e não tem trabalho, nem assistência, nem solidariedade, nem nada.” (CASANOVA, 2000, p. 59).

Destarte, tomando a categoria trabalho e seu significado no processo de sociabilidade humana, apreende-se que o neoliberalismo possui uma incidência direta na forma de reprodução da vida social e, conseqüente, impacto na capacidade de mobilização e reinvidicação social, agravando ainda mais a questão social.

A ação coletiva se tornou mais difícil, porque os indivíduos são submetidos a um regime de concorrência em todos os níveis. As formas de gestão na empresa, o desemprego e a precariedade, a dívida e a avaliação, são poderosas alavancas de concorrência interindividual e definem novos modos de subjetivação. A polarização entre os que desistem e os que são bem-sucedidos mina a solidariedade e a cidadania. Abstenção eleitoral, dessindicalização, racismo, tudo parece conduzir à destruição das condições do coletivo e, por consequência, ao enfraquecimento da capacidade de agir contra o neoliberalismo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 9).

Como observado, no contexto latino americano, o ajuste estrutural significou a agudização das condições de exploração e precarização das condições de vida da população, traduzidos pela manutenção dos elevados índices de desigualdade e pobreza. Em 1990 o Índice de Desenvolvimento Humano⁶⁵ (IDH) da América Latina e Caribe alcançava 0,626 e nos anos 2000 o índice era de 0,685 explicitando que a adoção das medidas que visavam à elevação da qualidade de vida na região pouco alterou o quadro histórico, uma vez que permanece ocupando a posição de região com desenvolvimento humano médio (PNUD, 2014). Segundo estimativas da CEPAL (2009), o número de habitantes latino-americanos que viviam em situação de pobreza e indigência aumentou de 136 milhões (41% da população) em 1980 para aproximadamente 196 milhões (46% da população) em 1990, ao mesmo tempo em que a faixa dos 5% mais ricos não teve reduzida sua renda e até conseguiu aumentá-la em alguns países.

A conjugação desses elementos produziu um cenário perverso para a classe trabalhadora, uma vez que a condicionou ainda mais no acesso aos bens básicos à sobrevivência, impactando na capacidade de articulação e mobilização política. As formas tradicionais de representação de classes mergulharam em uma crise que desafiou a classe trabalhadora a encontrar meios capazes de articular e universalizar a pluralidade de interesses e pautas que se faziam presentes na cena política do período⁶⁶.

A título de síntese e, considerando as reflexões produzidas até aqui, torna-se

⁶⁵ O IDH é uma medida sintética de três dimensões consideradas básicas para o desenvolvimento de uma nação: **renda, saúde e educação**. Criado pelos economistas Mahbud Ul Haq e Amartya Sen em 1990, vem sendo utilizado pelo PNUD, órgão da ONU, como indicador comparativo e classificatório do “grau de desenvolvimento humano” dos países-membros desta organização. O IDH define quatro tipos de situações nas quais é possível, de acordo com o índice, posicionar o respectivo país, são eles Desenvolvimento Humano: **muito elevado; elevado; médio e baixo**.

⁶⁶ Refletindo sobre os desafios advindos da reestruturação produtiva à classe-que-vive-do-trabalho, em particular no cenário Brasileiro, Antunes (2011, p.43) problematiza que “essa nova realidade arrefeceu e tornou ainda mais defensivo o novo sindicalismo, que se encontrava, de um lado, diante da emergência de um sindicalismo neoliberal, expressão da nova direita, sintonizada com a onda mundial conservadora, de que a Força Sindical, central sindical criada em 1991, é o melhor exemplo; e, de outro, diante da inflexão que, desde os anos 1990, instaurou-se no interior da Central Única dos Trabalhadores (CUT) – ou seja, inspirada pela sua tendência majoritária (a central), outrora combativa, aproxima-se cada vez mais dos modelos do sindicalismo social-democrata europeu”.

possível afirmar que o arranjo conformado a partir da década de 1970, induzido pelo capital financeiro e chancelado por mecanismos jurídico-legais legítimos (via Estados democráticos formais), foi responsável pela instituição de um conjunto de transformações, composto por três principais motes: a flexibilização, a desregulamentação e a privatização.

No que toca às exigências imediatas do grande capital, o projeto restaurador viu-se resumido no tríplice mote de “flexibilização” (da produção, das relações de trabalho), “desregulamentação” (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da “privatização” (do patrimônio estatal). Se esta última transferiu ao grande capital parcelas expressivas de riquezas públicas, especial, mas não exclusivamente nos países periféricos, a “desregulamentação” liquidou as proteções comercial-alfandegárias dos Estados mais débeis e ofereceu ao capital financeiro a mais radical liberdade de movimento, propiciando, entre outras consequências, os ataques especulativos contra economias nacionais. (NETTO, 2013, p.12).

Essas transformações reverberam no âmbito da proteção social, principalmente pelas contundentes críticas formuladas pelos teóricos neoliberais em relação ao Estado de Bem-estar Social. A principal acusação é de que o Estado social se torna extremamente oneroso e impele o exercício das virtudes morais individuais como, por exemplo, honestidade, patriotismo, esforço pessoal, competitividade e dependência do Estado. Nessa lógica, importa atentar com mais ênfase para o escopo da proteção social sob a perspectiva neoliberal.

3.3.1 A proteção social na perspectiva neoliberal

A crítica dos liberais direcionadas à solidariedade Keynesiana passou a ganhar adensamento teórico e político⁶⁷ pautada em argumentos que localizam as raízes da crise no poder excessivo dos sindicatos e demais organizações de trabalhadores, que pressionavam paulatinamente o Estado para que aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Os pressupostos neoliberais foram incutindo o ideário que reconhece a economia enquanto um sistema mecânico, derruindo as concepções cepalinas e da teoria marxista da dependência, numa espécie de destituição das análises que pautavam as contradições, desequilíbrios ou limites da economia latino-americana.

A teorização dessa concepção foi conquistando visibilidade e expressão política, inscrevendo ídeo-teoricamente a premissa de que a solução para a crise residia na restrição do Estado no âmbito da intervenção social, rompendo com o conceito de proteção social

⁶⁷ Destaca-se como marco inicial das ideias neoliberais a obra de Friedrich Hayek *O caminho da Servidão* (1944) e de Karl Raimund Popper *A sociedade aberta e seus inimigos* (1945).

constituído pelo Estado de Bem-Estar Social⁶⁸. Nessa linha de argumentação, o mercado assumiria a função de mediação societária e o Estado apenas regularia essa relação, abstendo-se das funções de indução do crescimento econômico e promotoras de bem-estar social.

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa 'natural' de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. (ANDERSON, 1995, p. 11).

A máxima adotada reforçava a desresponsabilização do Estado em relação ao atendimento das necessidades básicas da população, direcionando a ação e recursos para o fortalecimento da economia enquanto promessa de que os efeitos produzidos por tais medidas iriam, a médio prazo, beneficiar o campo social. Ideologicamente propagava-se o ideário de que o crescimento econômico viria acompanhado pelo desenvolvimento social, sendo que as restrições de investimento na proteção social seriam transitórias.

Essa concepção afirmava ainda que a liberdade civil e política somente seria possível via liberdade econômica, transfigurando o acúmulo filosófico construído pela modernidade e alterando profundamente conceitos como os de soberania nacional em favor da ideia de globalidade, direitos coletivos em favor dos direitos individuais, além de implicar a concepção da luta de classe que, no atual contexto, tem sido substituída pela ideia do consenso e integração social.

Em vista disso, os anos 1980 introduziram no cenário latino-americano as teses neoliberais que defendiam um conjunto de reformas dos sistemas de proteção social públicos, orientadas para a restrição da intervenção estatal via privatização, fragmentação, fiscalização da política social e criação de programas de emergência, dirigidos à população ou grupos "carentes" (STEIN, 2000).

⁶⁸ Importa destacar que não se pretende homogeneizar o conceito de Bem-Estar-Social, visto a diversidade conceitual e de arranjos que a literatura apresenta, contudo, faz-se a opção nesse estudo de não especificar modelos, visto que não se constitui enquanto objeto de análise. Para maior detalhamento indica-se a referência VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. Ed. Editora Revan: Rio de Janeiro, 2011.

A dimensão do campo social empregue pelos neoliberais aparece de maneira bastante ambígua, pois ora remete à concepção de ação política, ora remete a uma centralização no atendimento pontual às necessidades sociais quase sempre pautada por benefícios sociais. As duas concepções mostram-se bastante abrangentes e dialogam com a ideia de economia social de mercado, onde as diferentes necessidades sociais estariam presentes.

Em seu sentido [neoliberal], a expressão “economia social de mercado” é diretamente oposta à expressão Estado de bem-estar ou Estado social, a “prosperidade para todos” é uma consequência da economia de mercado e apenas dela, ao passo que os seguros sociais e as indenizações de todos os tipos pagos pelo Estado social – um mal necessário, sem dúvida, mas, provisório, que tanto quanto possível deve ser limitado – podem desmoralizar os agentes econômicos. A responsabilidade individual e a caridade em suas diferentes formas são os únicos remédios verdadeiros para a pobreza. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 121).

Aprende-se que a intervenção à questão social recomendada pelo referencial neoliberal, de forma geral, remontou aos séculos XVIII e XIX, sendo objeto de ações pautadas centralmente na filantropia e benemerência, deixando de ser responsabilidade do Estado e passando a ser responsabilidades das redes de proteção social privadas. Fazem-se duras críticas em relação a princípios éticos que não estejam vinculados ao mercado e à defesa da democracia do consumo, retomando a defesa da família, da moral e dos bons costumes como a chave para o progresso. Para tanto, foram adotados critérios empresariais para a gestão e operacionalização das políticas sociais como a ideia de custo-benefício que se torna incompatível com o caráter público e social dos serviços e benefícios sociais.

Nesse terreno, cabe observar, antes de mais nada, que seus promotores reconhecem – e até em parte estimulam – a auto-organização da sociedade civil, mas que buscam orientá-la para a defesa de interesses puramente corporativos, setoriais ou privatistas. Do ponto de vista ideológico, essa postura se manifesta, entre outras coisas, na tentativa teórico-prática de ‘despolitizar’ a sociedade civil, transformando-a num suposto ‘terceiro setor’, o qual, situado para além do Estado e do mercado, seria regido por uma lógica pretensamente ‘solidarista’ e ‘filantrópica’; de resto, uma vez constituído tal setor, o Estado deveria transferir para os mesmo suas responsabilidades na gestão e implementação dos direitos e das políticas sociais. (COUTINHO, 1998, p. 98).

Ganha expressão o discurso de valorização dos “riscos”, ancorados na defesa da individualidade e livre concorrência. O sucesso e fracasso aparecem como condições individuais e relacionadas intimamente às capacidades. A obstinação pessoal e a valorização do trabalho como meio possível para ascensão social ganhavam destaque via massiva propaganda nas grandes mídias publicitárias. Apresenta-se a gestão da vida similar à gestão

de empresas e associa-se a gestão dos riscos à tarefa individual e cotidiana, demandando intensa auto regulação por parte dos sujeitos. Cabe a cada um gestar a sua vida, construindo estratégias para dirimir os riscos e galgar proteção pessoal. A intervenção pública irá ocorrer apenas em situações extremas e para grupos específicos.

Como respostas às necessidades sociais, o Estado mínimo realizou a oferta de programas seletivos e focalizados no combate à pobreza que tem como objetivo principal minimizar os efeitos mais aparentes do ajuste. A estratégia adotada replicava medidas adotadas pelos países Europeus enquanto estratégia para restrição das políticas keynesianas que, nesse momento, passavam por duras críticas em relação à amplitude alcançada. Todavia, incorporadas na agenda política latino-americana essas medidas ganhavam estatuto de proteção social.

En el conjunto de la región, las medidas políticas compensatorias se fueron imponiendo como la política preferida de los gobiernos en los años ochenta y parte de los noventa del siglo pasado, lo que a su vez impidió reestructurar la política social en forma integrada. La tendencia de los países del continente fue otorgarle a las políticas focalizadas un carácter de políticas estables, lo que produjo superposiciones con la institucionalidad estatal, organizada en forma sectorial⁶⁹. (CEPAL, 2006, o. 35).

Reiterando a marca da focalização, as políticas sociais adotadas visavam a alcançar apenas aqueles que se viam sem as mínimas condições para manutenção da sua subsistência. No entanto, previam mecanismos que pudessem induzir a saída breve dos usuários da condição de dependência. As medidas de intervenção social, segundo os preceitos neoliberais, deveriam limitar-se à proteção dos trabalhadores formais e a uma redistribuição fiscal bastante moderada que permitisse aos sujeitos participar do mercado, principalmente, via consumo.

O valor ético central da proteção social nesse contexto encontrava-se pautado na luta concorrencial em detrimento da proteção pública. Alegava-se que as medidas adotadas pelo Estado de Bem-estar Social que pretendiam promover o acesso às necessidades da população por meio de mecanismos de solidariedade acabavam eximindo a responsabilidade individual dos sujeitos e os limitando na busca por condições de prover suas carências de maneira autônoma.

A solução apresentada pelos neoliberais era pôr em ação, “em todos os domínios e

⁶⁹ Na região como um todo, as políticas compensatórias foram impostas como a política preferida dos governos nos anos oitenta e parte dos anos noventa do século passado, o que, por sua vez, impediu a reestruturação da política social de forma integrada. A tendência dos países do continente era conceder às políticas específicas um caráter de políticas estáveis, que produzam sobreposições com as instituições do estado, organizadas de forma setorial.

em todos os níveis, sobretudo no nível microeconômico do comportamento dos indivíduos, os mecanismos do cálculo econômico individual. O que deveria ter dois efeitos: a moralização dos comportamentos e uma maior eficiência dos sistemas sociais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 211).

A materialização dessa concepção de proteção social veio acompanhada de inúmeras determinações elaboradas pelas agências multilaterais que recomendavam aos países a formulação de políticas sociais para serem implementadas.

Las reformas que tuvieron lugar en el mercado en las décadas de 1980 y 1990 relegaron la política social a una posición subordinada. La nueva visión de la política social que empezó a difundirse por toda América Latina en la década de 1980 queda ilustrada en tres instrumentos de reforma de la política social en los que el Banco Mundial centró su agenda para la región: la focalización, los subsidios a la demanda orientados a facilitar un sistema que contara con la participación del sector privado y la descentralización. El primero intentaba que la política social fuera coherente con los limitados recursos fiscales, a la vez que ayudaba a los pobres, en tanto que los otros dos abordaban la necesidad de racionalizar el aparato estatal. A estos instrumentos se sumaron toda una serie de proyectos específicos diseñados para gestionar los costos sociales de la reforma estructural, entre los que destacan especialmente los fondos sociales de emergencia.⁷⁰ (OCAMPO; GÓMEZ-ARTEAGA, 2017, p. 10).

Contudo, os protestos e movimentos sociais crescentes no final dos anos 1990, acompanhados pelos índices econômicos e sociais que confirmavam a ineficiência das medidas recomendadas para a recuperação da economia, seguida do desenvolvimento social, significaram o estremecimento das diretrizes neoliberais.

Comparando os preceitos teóricos inscritos nas diretrizes neoliberais e a materialidade destes na realidade social, observa-se que os resultados advindos dessas transformações acabaram significando um revés no que tangia ao desenvolvimento econômico e social, uma vez que além de não reverterem a tendência cíclica da crise dos anos de 1970 e não conseguirem retomar os índices de crescimento das grandes economias mundiais (com algumas exceções, como o caso dos Estados Unidos), agravaram as condições de precariedade e exploração da força de trabalho e impeliram fortemente à desregulamentação dos sistemas de proteção social existentes em todo o mundo.

A grande maioria dos países da região acolheram as prescrições neoliberais na busca

⁷⁰ As reformas que ocorreram no mercado nos anos 80 e 1990 relegaram a política social a uma posição subordinada. A nova visão da política social que começou a se difundir em toda a América Latina na década de 1980 é ilustrada em três instrumentos de reforma da política social em que o BM centrou sua agenda para a região: alvos, subsídios A demanda orientada para facilitar um sistema com a participação do setor privado e a descentralização. O primeiro tentou tornar a política social coerente com recursos fiscais limitados, ajudando os pobres, enquanto os outros dois abordaram a necessidade de racionalizar o aparelho estatal. Esses instrumentos foram acompanhados por uma série de projetos específicos projetados para gerenciar os custos sociais das reformas estruturais, entre os quais destacam-se os fundos de emergência social.

pelo equilíbrio macroeconômico. Contudo, os resultados em termos de crescimento econômico e diminuição da desigualdade social foram baixos, compensados apenas em parte pela recuperação registrada entre 2004-2008. Conforme demonstrado na Tabela 2, a média do crescimento anual foi de apenas 3,2% no período 1990-2008. Em termos de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, a região cresceu de 1,7% para esse período, bem abaixo dos 4,1% registrados na Ásia oriental, e no mesmo patamar que os Estados Unidos, cuja renda per capita é quase cinco vezes maior que a da região. (CEPAL, 2010).

Esses dados são indicadores de que as recomendações sobre a necessidade de manter baixa inflação e disciplina fiscal não viabilizaram os resultados esperados. Somam-se a isso as oscilações apresentadas na taxa de crescimento do PIB associadas “às entradas e às saídas de capitais financeiros externos, refletidas em substanciais variações da demanda agregada, da taxa de câmbio e das expectativas ou do ânimo dos atores econômicos.” (CEPAL, 2010, p. 52).

A instabilidade resultante das oscilações do PIB impacta diretamente nas condições sociais dos países e, conseqüentemente, no agravamento dos índices de desigualdade social. A diferença constatada entre o PIB Total de 3,2 para o PIB por trabalhador de 0,7% ao ano no período entre 1990-2008, ilustram a existência de perdas salariais no âmbito do trabalho formal. Há de se registrar ainda os elevados índices de trabalhadores não formais, que se encontram excluídos desse panorama e representam quase metade da população ocupada em zonas urbanas, indicando o grave quadro social da região.

Tabela 2-América Latina: crescimento do PIB de 2004-2009
(em taxas de variação anual)

| América Latina | 2004-2008 | 1998-2008 | 1990-2008 | 2009 |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|
| PIB total | 5,3 | 3,2 | 3,2 | -1,8 |
| PIB per capita | 4,0 | 1,8 | 1,7 | -2,9 |
| PIB por trabalhador | 3,1 | 0,8 | 0,7 | -3,8 |

| PIB per capita | 2004-2008 | 1998-2008 | 1990-2008 | 2009 |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|
| América Latina | 4,0 | 1,8 | 1,7 | -2,9 |
| Ásia | 3,9 | 3,0 | 4,1 | -2,0 |
| Estados Unidos | 1,4 | 1,8 | 1,7 | -3,4 |

Fonte: adaptado de CEPAL (2010).

Esse impacto explicitou a forma de sociabilidade destrutiva, produzida pela modernidade, assumida pelo capital e reproduzida em larga escala na atualidade: funda-se a

sociedade do consumo, pautada em valores vinculados ao individualismo, descartabilidade, superficialidade, característicos do próprio modo de produção capitalista⁷¹. As determinações históricas e estruturalmente estabelecidas a partir de padrões desiguais são responsáveis pela instituição de *uma cultura da desigualdade dominante* (MÉSZÁROS, 2007), a qual incute na sociedade a delimitação de posições sociais estanques, subordinando a grande maioria da população àqueles que têm o domínio econômico e político.

Essa cultura foi fundada concomitante à formação das economias dependentes, absorvendo as determinações e valores preponderantes nesse processo. “Houve uma interação recíproca entre as estruturas de reprodução material e a dimensão cultural, criando um círculo vicioso que aprisionou a maioria esmagadora dos indivíduos nos limites restritivos de seu campo de ação.” (MÉSZÁROS, 2009, p. 191). Nesse sentido, concorda-se com Casanova (2000, p.61), quando assevera que “a alternativa ao neoliberalismo é um problema moral, político e social de urgente solução”, uma vez que as possibilidades que se desvelam no horizonte próximo, sinalizam para a insustentabilidade da sobrevivência humana, principalmente quando consideradas as limitações tecnológicas e ecológicas existentes.

Com isso, a constante instabilidade econômica e social e a demanda latente que ensejava a formulação de estratégias que viabilizassem a superação desse quadro, acabaram produzindo a necessidade de revisão dos preceitos até então formulados e a sistematização de novos projetos para o crescimento econômico na região. Contribuem com esse cenário as mudanças gerais do capitalismo, a partir da financeirização do capital, somado à tecnologização dos processos produtivos e ao contexto de crescimento econômico que se desdobra na melhoria de alguns indicadores sociais.

Apesar de não galgar o sucesso pretendido pelos seus formuladores, tem-se como principal legado neoliberal as profundas mudanças produzidas no papel do Estado frente à sociedade e a liberdade alcançada pelo capital financeiro. As consequências advindas dessa transformação foram responsáveis pelo reordenamento da sociedade mundial, principalmente a partir no início do século XXI.

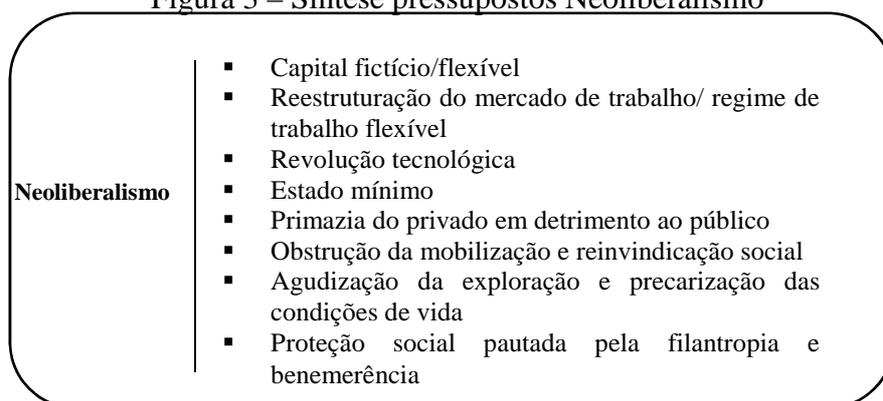
[Essas mudanças] têm como principal característica o fato de alterar radicalmente

⁷¹ Concordando com Netto (2013), “A imediatividade da vida social planetariamente mercantilizada é proposta como a realidade – e, não por acaso, a distinção epistemológica clássica entre *aparência* e *essência* é desqualificada. A realidade, na complexidade ontológica dos seus vários níveis, é apreendida no efêmero, no molecular, no descontínuo, no fragmentário, que se tornam a pedra-de-toque da nova ‘sensibilidade’: o *dado*, na sua singularidade empírica, desloca a totalidade e a universalidade, suspeitas de ‘totalitarismo’” (NETTO, 2013, p. 17, grifos do autor).

o modo de exercício do poder governamental, assim como as referências doutrinárias no contexto de uma mudança das regras de funcionamento do capitalismo. Revelam uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e a financeirização do capitalismo. Em uma só palavra, só há “uma grande virada” mediante a implantação geral de uma nova lógica normativa, capaz de incorporar e reorientar duradouramente políticas e comportamentos numa nova direção. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 190).

O cenário vivido no mundo e, particularmente na América Latina, nas últimas três décadas no século XX produziu as bases para a legitimação do capitalismo financeiro, da agudização das contradições sociais e da instituição de uma nova racionalidade pautada pela lógica do consumo. Mas, ao mesmo tempo, reforçaram elementos vinculados ao padrão histórico de desenvolvimento latino-americano. Na sequência tem-se a Figura 3 sistematizando os elementos principais que congregam o neoliberalismo.

Figura 3 – Síntese pressupostos Neoliberalismo



Fonte: autora.

Esse conjunto de transformações explicita o aumento da vulnerabilidade externa da América Latina a partir da emergência de uma sucessão de crises em nível global, do lugar de baixa prioridade na agenda de interesses estratégicos do capital internacional, do caráter dependente das economias regionais, bem como dos incentivos à individualização no que concerne à adoção de medidas para a retomada do crescimento dos diferentes países, acirraram ainda mais a questão social e impulsionaram a formulação de ações e estratégias que pudessem incidir nessa realidade, conforme tratará o próximo capítulo.

4 A AMÉRICA LATINA PELAS LENTES INTERNACIONAIS: REPRODUÇÃO HISTÓRICA, DESIGUAL E DEPENDENTE

Em observância às últimas décadas do século XX e primeiros decênios do século XXI, apreende-se que o modo de produção capitalista experienciou significativas transformações que se proliferaram de forma global e que, de forma particular, nos países latino-americanos, foram responsáveis pelo redesenho das estruturas produtivas e padrões de sociabilidade. As alterações sofridas na relação entre Estado e mercado e sociedade civil e mercado produziram um impacto nas perspectivas de desenvolvimento dos diferentes países do mundo, principalmente pela globalização dos mercados, mundialização das finanças e ampliação dos intercâmbios que colocaram a concorrência em padrões jamais vistos.

Apesar das orientações de políticas de recortes teóricos neoliberais terem logrado êxito no que concerne ao controle da inflação e disciplina fiscal⁷² nas economias que adotaram esse referencial, a estabilidade monetária foi insuficiente para lançar esses países em uma nova via de crescimento econômico prolongado, conforme amplamente propagado. Um dos problemas percebidos foi que o fato dos impostos sobre os ricos terem sido diminuídos, possibilitando o aumento do acúmulo e concentração de maiores lucros por parte desse grupo em específico, não significou o aumento do investimento na economia. Consequentemente, o não crescimento das taxas de investimento acabou repercutindo negativamente sobre o crescimento econômico e na possível socialização do acúmulo produzido. (BORÓN, 1994).

O Estado nesse contexto acabou desempenhando papéis, por vezes, contraditórios. Ao mesmo tempo em que foi duramente criticado pela ampla intervenção no campo social, também foi criticado pela excessiva liberalização econômica que acabou produzindo desequilíbrios econômicos. Em suma, até início do século XXI, o Estado não havia conseguido formular respostas eficazes às novas contradições criadas pelo alto grau de industrialização e às complexas dificuldades geradas pelo processo de mudanças pós crise de 1970 (SALAMA, 1995). A forma determinada de estruturação do Estado nos países

⁷² Vale observar que a implementação da disciplina fiscal não se deu de forma homogênea nos países e regiões que acolheram o referencial neoliberal. “O critério de ‘disciplina fiscal’ adotado pelo neoliberalismo varia muito em função dos contextos regionais. Isto tem que ser enfocado pela chave de um sistema internacional em que uma classe dominante global estabelece critérios diferenciados segundo o país em pauta: o déficit não preocupa se os que incorrem nele são os países desenvolvidos, mas se transforma numa grave patologia econômica quando os deficitários são os países da periferia.” (BORÓN, 1994, p. 146).

latino-americanos contribuiu sobremaneira para essa situação, uma vez que reproduziu as suas contradições originárias e perpetuou a pauperização da maior parte da classe trabalhadora.

Como consequência dessas mudanças, o capital financeiro internacional encontrou na América Latina mecanismos de pressão e submissão que permitiram dar continuidade ao caráter dependente das economias e, ao mesmo tempo, redefinir o seu papel dentro do esquema dominante de divisão internacional do trabalho e do mercado global de capital (VALENCIA, 2009). Apesar de todos os incentivos à privatização e as tentativas de integração regional – Tratado de Livre-Comércio, Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Mercado Comum Centro-Americano, dentre outros –, o que se percebe é que acabaram perdurando na região os baixos índices de participação econômica e o agravamento dos índices de desigualdade social.

Frente a esse cenário, assistiu-se à discussão sobre os efeitos produzidos pelas medidas políticas de orientações neoliberais. Por um lado, defendia-se que as ideias neoliberais haviam fixado alguns parâmetros para a política econômica que inviabilizavam qualquer concepção alternativa coerente. Por outro lado, surgiram proposições que aludiam à implementação de políticas voltadas à indução do desenvolvimento e proteção social na região promovidas, principalmente, por agências multilaterais.

Formuladas numa espécie de revisão das primeiras diretrizes de orientações neoliberais, as políticas sugeridas visavam ao delineamento de estratégias que pudessem superar as históricas adversidades constatadas na região com ênfase para a superação da pobreza e desigualdade social. Para tanto, fazia-se necessária a edificação de propostas que viabilizassem o estabelecimento de consensos sobre uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, simultâneo à manutenção das atuais formas de valorização do capital.

A operacionalização desse objetivo demandava a constituição de um aparato institucional e organizativo, agrupando os países passíveis de articulação. Incluía ainda a participação de intelectuais, pesquisadores e burocratas dispostos a readequar as diretrizes de atuação política dos diversos Estados nacionais e redefinir as promessas para o desenvolvimento e a proteção social. “Ou seja, a burguesia e seus intelectuais passam a construir e socializar um conjunto de valores particulares que universalizados com as demais classes visam orientar as alternativas políticas e econômicas que conduzirão os processos históricos ao longo do século XXI” (MARANHÃO, 2009, p. 220).

Inúmeras propostas surgiram nesse ínterim, tendo destaque os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) enquanto mecanismos de redistribuição de

renda e propulsores para a equidade. O discurso principal versava sobre a necessidade de serem constituídas condições mais dignas e justas para as populações através da oferta de oportunidades às populações mais vulneráveis. As indicações para o delineamento das proposições foram sofrendo modificações ao longo de sua implementação, principalmente em decorrência das mudanças político-econômicas e sociais que a região latino-americana foi sofrendo.

Nesse contexto, ganha destaque a Organização dos Estados Americanos (OEA) que possui como papel fundamental ser o articulador entre o processo de globalização e as reformas estruturais necessárias aos países da América Latina. A versão latino-americana para a proposta de integração regional, através das reuniões da Cúpula das Américas e suas deliberações, desempenha papel decisivo para a implementação das ações que visavam fomentar o desenvolvimento e qualificar a proteção social na região alinhada às perspectivas globais como, por exemplo, Programa das Nações Unidas (PNUD) e BM.

Os próximos itens analisam, através de pesquisa documental, os referenciais produzidos nas reuniões da Cúpula das Américas e pelas agências multilaterais, no intuito de mapear as tendências presentes nos mesmos que versam sobre o desenvolvimento e a proteção social.

4.1 AS RECOMENDAÇÕES CIRCUNSCRITAS NAS DECLARAÇÕES DAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS: A INTEGRAÇÃO REGIONAL EM QUESTÃO

Para além da detecção de crise do referencial de orientação neoliberal – enquanto pressuposto para a retomada do crescimento econômico mundial –, o último quartel do século XX explicitou a “crise do modo de desenvolvimento” (CHESNAIS, 1996). A generalização do modelo capitalista de desenvolvimento pautada no pressuposto etapista tornava-se ineficaz, reforçando a premissa de que, mesmo sofrendo profundas alterações, o modo de produção capitalista conserva sua essência exploradora da relação capital x trabalho, incidindo na forma de sociabilidade humana.

A nova estratificação produzida em âmbito global produziu um reordenamento das relações comerciais entre os diferentes países capitalistas, criando uma espécie de subdivisões entre os países periféricos e acentuando ainda mais os níveis de desigualdade econômica e, conseqüentemente, sociais. A deflagração de sucessivas crises cíclicas ilustrou a intensificação das contradições da produção do capital, indicando a necessidade de redimensionamento das relações capitalistas, principalmente no que diz respeito ao

intercâmbio entre os países centrais e periféricos, bem como o próprio redimensionamento das relações humanas.

Para dar conta de tal quadro, diferentes medidas foram delineadas, congregando diferentes atores, dentre eles as agências multilaterais. A linha comum entre as tendências versava sobre a necessidade de retomar o desenvolvimento na região e superar os padrões históricos de pobreza e desigualdade social. Apesar de haver divergências na análise estrutural da conformação sócio-política da América Latina, conforme explicitado no capítulo anterior, reconhecia-se que a questão social impactava significativamente na capacidade de crescer economicamente e, portanto, fazia-se imperiosa a tomada de medidas que transformassem essa realidade.

Na perspectiva de minorar os impactos causados pela aplicação das medidas de ajuste, o BM passou a incorporar em sua agenda de proposições elementos de natureza política e social, para além dos econômicos. Cabe salientar que o BM e o Banco Interamericano de Desenvolvimento ofereceram financiamentos para programas de combate à pobreza, condicionados ao cumprimento dos ajustes estruturais pelos países signatários. (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012). Em decorrência de recomendações dos citados organismos multilaterais, os PTRC passaram a ser amplamente difundidos na região latino-americana, principalmente a partir do início da década de 1990.

Além das instituições citadas acima, também ganharam destaque as formulações resultantes da Cúpula das Américas promovida pela OEA⁷³. A sua origem remonta à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, Estados Unidos, de outubro de 1889 a abril de 1890. “Esta reunião resultou na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, e começou a se tecer uma rede de disposições e instituições, dando início ao que ficará conhecido como ‘Sistema Interamericano’, o mais antigo sistema institucional internacional” (OEA, 2018, não paginado).

Um dos principais objetivos de sua fundação foi organizar os Estados membros em um sistema de cooperação para a adoção de procedimentos multilaterais que pudessem garantir a ordem de paz e de justiça, promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência (Art. 1º, Carta da

⁷³ A OEA foi fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da *Carta da OEA* que entrou em vigor em dezembro de 1951. Posteriormente, a Carta foi emendada pelo *Protocolo de Buenos Aires*, assinado em 1967 e que entrou em vigor em fevereiro de 1970; pelo *Protocolo de Cartagena das Índias*, assinado em 1985 e que entrou em vigor em 1988; pelo *Protocolo de Manágua*, assinado em 1993 e que entrou em vigor em janeiro de 1996; e pelo *Protocolo de Washington*, assinado em 1992 e que entrou em vigor em setembro de 1997. Disponível em: www.oas.org/pt/.

OEA). Atualmente a OEA congrega os 35 Estados independentes das Américas⁷⁴ e constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério. Para atingir seus objetivos, tem por referência os pilares da democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento. (OEA, 2018, não paginado).

A Cúpula, além dos países membros que são atores permanentes e possuem voz e voto nas reuniões, também conta com sócios institucionais. Dentre os sócios destacam-se as agências multilaterais que contribuem nos debates e recomendações produzidas em cada Cúpula. A sociedade civil organizada também é convidada a participar das reuniões de Cúpula, bem como dos demais eventos produzidos pela OEA.

A primeira reunião promovida pela Organização, nos moldes do que iria se constituir a Cúpula das Américas ocorreu em 1956, na cidade do Panamá e a segunda em 1967, em Punta del Este, Uruguai, reunindo diversos líderes do continente. No entanto, a Cúpula das Américas, realizada em 1994 na cidade de Miami, foi o primeiro encontro em que todos os governantes presentes foram eleitos democraticamente em seus países e a primeira de que o Canadá participou, ficando ausente apenas Cuba por não ser reconhecido como país democrático. Destaca-se a ênfase conferida à democracia, sendo que na Carta há previsão de suspensão do país que violar esse princípio. São propósitos essenciais da OEA:

a) Garantir a paz e a segurança continentais; b) Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção; c) Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros; d) Organizar a ação solidária destes em caso de agressão; e) Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados membros; f) Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural; g) Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério; e h) Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados membros. (OEA, 1993).

⁷⁴ Constituem-se Estados Membros da OEA em janeiro de 2018: **América do Norte:** Estados Unidos, Canadá e México; **América Central:** Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Haiti, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago. **América do Sul:** Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Em 1962 Cuba foi expulsa da OEA após Fidel Castro ter assumido o comando do país. Somente em 03 de junho de 2009 os Ministros das Relações Exteriores das Américas revogaram a resolução 2438 de 1962 a qual excluía o país do Sistema Interamericano. Vale destacar que em 27 de abril de 2017 o então presidente da Venezuela, Nicolás Maduro Moros, apresentou à OEA uma carta comunicando o início do processo de desligamento do país da OEA. O comunicado justifica a decisão em consideração “a los postulados históricos y doctrinales de nuestro proceso independentista bolivariano” e denuncia os Estados Unidos de exercerem influência sobre os países membros para o alcance de seus interesses. “La Venezuela libre e independiente no retornará jamás al seno de esta organización, devenida desde su origen em un instrumento para validar los deseos imperiales contra los pueblos soberanos”. Disponível em: www.oas.org/pt/.

De 1994 até 2017 houve a realização de nove reuniões de Cúpula, sendo sete ordinárias e duas extraordinárias. A primeira, como já citado, ocorreu em Miami, Estados Unidos, em 1994; a segunda em Santiago do Chile, Chile, em 1998; a terceira em Québec, Canadá, em 2001; a quarta em Mar del Plata, Argentina, em 2005; a quinta em Puerto Espanha, Trinidad e Tobago, em 2009; a sexta em Cartagena, Colômbia, 2012, e a sétima na cidade do Panamá, Panamá, em 2015⁷⁵. As duas reuniões extraordinárias aconteceram em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, em 1996 e em Monterrey, Nuevo León, México, em 2004.

Como resultados das reuniões, geralmente, há a produção de dois documentos oficiais que contêm as decisões e os compromissos assumidos pelos chefes de Estado e de governo das Américas, sendo eles: as Declarações e os Planos de Ação⁷⁶. Esses documentos expressam a adesão e o comprometimento dos países latino-americanos com as reformas estruturais propostas pelos organismos multilaterais. Publicamente e de forma reiterada, os governos americanos tornaram-se signatários das estratégias internacionais para superação dos limites e entraves históricos que pautam sua formação sócio-histórica.

A sistemática de organização da Cúpula envolve os chefes de governo como principais responsáveis pela implementação das decisões tomadas nas reuniões da Organização. Os Ministros das Relações Exteriores ficam responsáveis pelo estabelecimento do Grupo de Revisão da Implementação de Cúpulas (GRIC), o qual é formado por 35 países-membros, representados pelos Coordenadores Nacionais das Cúpulas nas Chancelarias, sendo ainda composto por um Conselho Executivo e um Comitê Diretor. (OEA, 2018, não paginado).

Desse modo, considerando a relevância que a Cúpula das Américas representa para as políticas de desenvolvimento e proteção social latino-americanas, os próximos itens irão analisar, de forma particular, cada uma das sete reuniões ordinárias já realizadas⁷⁷, buscando depreender as principais tendências que pautaram as deliberações publicadas. A análise terá ênfase para os aspectos que se referem as explicações para as políticas de desenvolvimento e proteção social, incluindo o papel a ser desempenhado pelo Estado e Sociedade civil.

4.1.1 A Primeira Cúpula das Américas: pacto para o desenvolvimento e prosperidade

⁷⁵ A próxima reunião da Cúpula está prevista para ocorrer em Lima, Peru, em abril de 2018.

⁷⁶ Importa salientar que não se encontram disponíveis para consulta pública todos os documentos de Declaração e Plano de Ação resultantes das Cúpulas, pois ao longo de sua realização os procedimentos metodológicos que orientam a execução das reuniões foram sofrendo alterações.

⁷⁷ A autora da tese optou em não analisar as Cúpulas extraordinárias.

Uma das primeiras ações de visibilidade internacional da região interamericana referiu-se à realização em 1994 da I Cúpula das Américas, promovida pela OEA. O Encontro teve como principal objetivo formular recomendações visando a preservar e fortalecer a comunidade de democracias da região, erradicar a pobreza e a discriminação no hemisfério, assegurar o desenvolvimento sustentável e conservar o meio ambiente para as gerações futuras através do estabelecimento de cooperação para o desenvolvimento entre os países do hemisfério (OEA, 1994).

Destaca-se a atuação decisiva dos Estados Unidos na promoção do Encontro, principalmente pelo encerramento da Guerra Fria e pela necessidade de expansão das suas relações comerciais. Nesse contexto, a região das Américas apresentava-se como campo fecundo para a implementação de acordos multilaterais sobre comércio e integração continental. A histórica vulnerabilidade econômica dos países, agravada pela crise da década de 1970, de forma contraditória, sugeria ao capital financeiro uma oportunidade para a valorização do capital em âmbito internacional.

Símbolo dessa intenção, a constituição do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA)⁷⁸ em 1993 foi em decorrência da região ter passado a ser vista pelo prisma das oportunidades de ampliação do mercado de exportações e de investimentos para os Estados Unidos e pela necessidade de ser estabelecido um “padrão mínimo” para as tratativas sobre comércio e integração na região. O NAFTA era, portanto, “entendido como plataforma para a expansão gradual dos interesses comerciais na região, assim como de outros objetivos de política externa, sem que se propusesse especificamente, porém, a possibilidade de uma área hemisférica de livre comércio”. (MAGALHÃES, 1999, p. 24).

O contexto que circunscreveu a I Cúpula das Américas incluía a necessidade de revisão da política norte-americana pós-Guerra Fria, buscando a superação das limitações ideológicas que pautaram a relação dos Estados Unidos e demais países globais e a retomada da democracia pelos países latino-americanos que vivenciaram ditaduras. Além disso, significavam, em especial para a América Latina, a necessidade de abandono das políticas econômicas ancoradas no estruturalismo, na substituição de importações e na proteção de fronteiras ao comércio internacional, visto os graves índices de endividamento, desigualdade social e inflação descontrolada (MAGALHÃES, 1999).

⁷⁸ O NAFTA é um termo que envolve os países da América do Norte (Estados Unidos, México e Canadá) e o Chile como associado, que visa a aproximação econômica desses países em busca de melhora mútua entre os mesmos. Esse acordo trabalha com a política de comércio entre esses países. Foi ratificado em 1993, entrando em vigor em 01 de janeiro de 1994. (MAGALHÃES, 1999).

A retomada das reuniões da Cúpulas simbolizava, dessa forma, o estabelecimento de consensos e pactuação de esforços regionais visando a atenuar as precárias condições de vida da população pós crise de 1970 e a retomada do crescimento econômico, principalmente pela hegemonia estadunidense.

O primeiro encontro resultou na formulação de uma Declaração assinada pelos 34 representantes dos países partícipes⁷⁹. De maneira geral, as indicações visavam a orientar os países para a necessidade de promoção da democracia e do desenvolvimento, alcance da integração econômica e do livre comércio, melhora da vida de seus povos e proteção do meio natural para as próximas gerações (OEA, 1994). Para sua concretização, foi elaborado um plano de ação que os países signatários se comprometiam em implementar.

Tem destaque o papel dos Governos na efetivação das ações pretendidas, indicando a relevância conferida ao Estado para viabilizar as condições que pudessem favorecer o desenvolvimento e proteção social. Todavia nota-se a conotação de subsidiariedade conferida às ações estatais quando comparadas à sociedade civil, principalmente no que se refere ao financiamento.

O Quadro 1 apresenta uma síntese dos objetivos, principais resultados e estratégias para viabilização da Declaração da Cúpula das Américas, bem como um resumo das ações e objetivos firmados, com ênfase para as estratégias para sua viabilização.

Quadro 1 – Síntese da Declaração da I Cúpula das Américas

(continua)

| I CÚPULA DAS AMÉRICAS | | | |
|---|---|--|---|
| Dezembro de 1994 – Miami (Estados Unidos) | | | |
| Participantes | Contexto | Objetivos | Principais resultados |
| 34 chefes de estado e governo – com exceção de Cuba | Retomada das reuniões após vinte e sete anos. Articulações internacionais para estabelecimento de metas globais que promovam a retomada do crescimento econômico e melhora das condições sociais como, por exemplo, as ações fomentadas pelo PNUD | Preservar e fortalecer a comunidade de democracias das Américas, erradicar a pobreza e a discriminação no hemisfério, assegurar o desenvolvimento sustentável e conservar o meio ambiente para as gerações futuras através do estabelecimento de cooperação para o desenvolvimento entre os países do hemisfério | Através da elaboração de vinte e três ações, os Chefes de Estado e Governo estabeleceram um pacto para o desenvolvimento e prosperidade, baseados na conservação e fortalecimento da comunidade das democracias das Américas. |
| | | | (continuação) |
| | | | Um dos encaminhamentos |

⁷⁹ Figuram a lista de países representados: **América do Norte:** Estados Unidos, Canadá e México; **América Central:** Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, República Dominicana, Granada, Haiti, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago. **América do Sul:** Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

| | | | mais importantes é o indicativo para a constituição da ALCA |
|--|--|--|---|
| PLANO DE AÇÃO | | | |
| Ações | Objetivos | Estratégias para viabilização | |
| i. Preservação e fortalecimento da comunidade de democracias das Américas | 1. Fortalecimento da democracia 2. Promoção e proteção dos direitos humanos 3. Revigoração da sociedade/participação comunitária 4. Promoção de valores culturais 5. Combate à corrupção 6. Combate ao problema das drogas ilícitas e crimes conexos. 7. Eliminação da ameaça do terrorismo nacional e intencional 8. Fortalecimento da confiança mútua | <ul style="list-style-type: none"> - Promoção da paz e estabilidade democrática, social e econômica da região enquanto premissa para o desenvolvimento da região - Ataque global a corrupção através da implementação de mecanismos que reforcem a transparência de todas ações públicas e privadas - Formulação de ampla estratégia coordenada em âmbito hemisférico para reduzir o uso e a produção de entorpecentes que inclua novos métodos de aplicação das leis capazes de interromper as redes de tráfico de drogas e de lavagem de dinheiro e processar as pessoas envolvidas em tais atividades, uma vez que os problemas das drogas ilícitas e das atividades criminosas conexas representam séria ameaça às sociedades, às econômicas de livre mercado e às instituições democráticas do Hemisfério. - Incentivo à formulação de políticas voltadas à defesa dos direitos dos grupos minoritários como, por exemplo, mulheres, populações e comunidades indígenas, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes e presidiários - Modernização do Estado via reformas administrativas para redução e simplificação das regulamentações e procedimentos governamentais, incluindo a desregulamentação e privatização - Implementação de programa para a sociedade civil, destinado a encorajar a filantropia responsável e confiável e a participação cívica em assuntos de política pública - Incentivo ao estabelecimento de relações mais dinâmicas entre as instituições e organizações públicas e privadas - Fomento da participação da sociedade civil nas atividades políticas, econômicas e sociais | |
| | ii. Promoção da prosperidade por meio da integração econômica e do livre comércio | 9. Livre comércio nas Américas 10. Desenvolvimento e liberalização dos mercados de capitais 11. Infraestrutura hemisférica 12. Cooperar no campo da energia 13. Infraestrutura de telecomunicações e informação 14. Cooperação em ciência e tecnologia 15. Turismo | <ul style="list-style-type: none"> - Fomento para o estabelecimento de políticas econômicas adequadas, de um desenvolvimento sustentável e de setores privados dinâmicos são elementos essenciais para a prosperidade e o comércio sem barreiras, sem subsídios, sem práticas desleais e com fluxo crescente de investimentos. O livre comércio e a integração econômica progressiva são fatores essenciais para elevar os padrões de vida, melhorar as condições de trabalho dos povos das Américas e proteger o meio ambiente - Implementação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA até 2005. Prestação de assistência na implementação da ALCA pela Comissão Especial de Comércio da OEA, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, da CEPAL e de outras organizações regionais e sub-regionais especializadas - Promoção para o investimento através da cooperação entre o setor público, privado e instituições financeiras internacionais para a criação de mercados mais abertos, transparentes e integrados, promovendo o desenvolvimento e a integração progressiva dos mercados de capital |
| | | | (conclusão) |
| | | - Desenvolvimento, liberalização e integração dos mercados financeiros, tanto nacional como internacionalmente, bem | |

| | | |
|---|---|---|
| | | <p>como da regulamentação de operações bancárias e do mercado de valores para que ocorra a redução do custo do capital mediante o aumento da confiança do investidor depositante</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivo para a continuidade da intensificação do fluxo de capital privado produtivo para projetos de infraestrutura de energia, de telecomunicações e informação, ciência e tecnologia, econômica e ambientalmente adequados - Promoção dos direitos dos trabalhadores à medida que prosseguir a integração econômica no Hemisfério |
| iii. Erradicação da pobreza e da discriminação no nosso hemisfério | <p>16. Acesso universal à educação</p> <p>17. Acesso equitativo aos serviços básicos de saúde</p> <p>18. Fortalecimento do papel da mulher na sociedade</p> <p>19. Estímulo a pequena e microempresa</p> <p>20. Capacetes brancos - Corpo de Emergência e Desenvolvimento</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Promoção da justiça social para todos os povos através do compromisso de trabalhar individual e coletivamente para melhorar o acesso à educação de qualidade e aos cuidados básicos de saúde, bem como para erradicar a pobreza extrema e o analfabetismo - Preparo dos segmentos minoritários para participar plenamente da vida econômica e superação da pobreza - Incentivo à criação de emprego para melhorar a renda, salários e condições de trabalho enquanto meio para contribuir com a prosperidade, paz duradoura e democracia - Fortalecimento do papel da mulher em todos os aspectos da vida política, social e econômica enquanto meio estratégico para redução da pobreza e das desigualdades sociais - Atuação conjunta entre poder público e privado para a formulação de políticas para o campo social - Reconhecimento do importante papel desenvolvido pelas pequenas e microempresas na empregabilidade das pessoas de baixa renda - Incentivo as ações humanitárias internacionais como estratégia para facilitar a erradicação da pobreza e fortalecimento da capacidade de resposta humanitária rápida da comunidade internacional a necessidades urgentes de caráter humanitário, social e de desenvolvimento. |
| iv. Garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do nosso meio natural para as gerações futuras | <p>21. Parceria para o uso sustentável da energia</p> <p>22. Parceria para a biodiversidade</p> <p>23. Parceria para a prevenção da poluição</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento de que o desenvolvimento e o uso sustentável de energia e recursos vivos promovem o desenvolvimento econômico e atendem aos interesses ambientais - Garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do meio natural através de pactos de cooperação para fortalecer a capacidade de prevenção e controle da poluição, proteção dos ecossistemas, uso dos recursos biológicos de maneira sustentável e promoção da produção e uso limpo, eficiente e sustentável de energia. |

Fonte: adaptado da Declaração e Plano de Ação da I Cúpula das Américas (1994).

Apesar de não apresentar diretamente diferenças entre as regiões – América do Norte, Central e do Sul, é possível constatar que as recomendações oriundas da I Cúpula das Américas tinham como pressuposto o delineamento das relações entre os países centrais (principalmente Estados Unidos e Canadá) e os países periféricos (América Latina e Caribe). Seus formuladores incitavam outros organismos internacionais multilaterais a contribuir para a implementação dos compromissos assumidos pela Cúpula numa clara perspectiva de internacionalização das ações.

A inclusão do setor privado, setor trabalhista, dos partidos políticos, das instituições

acadêmicas e de outros setores e organizações não-governamentais também pautava as declarações feitas pelos seus formuladores. Ademais, indicavam a necessidade de incorporação de novas práticas políticas na mediação das demandas populares diante de um setor público que dava fortes indícios de incapacidade de gestão e que se encontrava sem condições de ofertar respostas satisfatórias e efetivas à explosão das demandas que vinham sendo reprimidas (FLEURY, 1994).

Analisando-se as ações sistematizadas em Miami (1994) destacam-se alguns pressupostos para o desenvolvimento e a proteção social. O primeiro deles refere-se ao papel do Estado na implementação das políticas de desenvolvimento assumindo características de um Estado gerencial-concorrencial (DARDOT; LAVAL, 2016). Nota-se o chamamento do Estado para induzir a formulação de políticas e programas concomitantemente ao incentivo à modernização estatal via desregulamentação e privatização.

Essa tendência acompanha o movimento global de fundamentação neoliberal que justifica a crise econômica vivida nos anos 1970 em decorrência da dita atuação exacerbada do Estado na economia e proteção social. Nessa linha de raciocínio, são incentivados em diversos aspectos o estreitamento das relações entre público e privado como estratégia para desobstruir o livre comércio e dinamizar a integração regional.

O esgotamento do modelo de industrialização substitutiva alicerçado no protecionismo estatal havia gerado um capitalismo excludente e arcaico do ponto de vista da marginalização de amplos setores da população dos resultados do crescimento, uma indústria pouco competitiva e altamente dependente dos subsídios estatais, um setor financeiro especulativo cada vez mais poderoso, um mercado interno restrito e um padrão de consumo conspícuo, fatores responsáveis por um Estado em bancarrota e incapaz de atender seus compromissos com as clientelas que o sustentam. (FLEURY, 1994, p. 230).

A cooperação entre os setores público e privado e as instituições financeiras internacionais corrobora com as premissas neoliberais que contribuem para a financeirização do mercado e reforma do Estado de forma a desatrelá-lo das redes de interesses econômicos e sociais nacionais. Há ainda o incentivo para o financiamento privado nos projetos de infraestrutura, considerado crucial para o desenvolvimento.

A defesa da necessidade de redimensionamento da atuação estatal, propalada através do incentivo à desregulamentação e privatização, além de significar um redimensionamento do próprio arranjo econômico, também guarda a necessidade de revisão da organização do Estado e de suas funções, inserido no contexto de finanças mundializada. As crises, inerentes ao modo de produção capitalista, demandam a constante revisão do cenário e dos atores globais através da implementação de ajustes, buscando a retomada da

valorização do capital.

Se há uma crise do Estado, inocultável tanto na periferia como no centro, é porque o capitalismo como modo de produção está em crise. São os graves problemas que afetam este regime social que provocaram a obsolescência da forma estatal que o caracterizou durante o quarto de século mais luminoso de sua história [1930-1970]. (BORÓN, 1994, p. 189).

Nesse contexto, a implementação da ALCA⁸⁰ torna-se basilar para a implementação das ações pactuadas, contribuindo para o redimensionamento da intervenção estatal. Defendia-se que a integração econômica, liberalização das barreiras econômicas e fiscais e a extinção de práticas protecionistas constituíam-se como fatores essenciais para a elevação dos padrões de vida e melhora das condições de trabalho, permitindo o surgimento de novos setores de produção e ampliação dos já existentes.

O documento publicizado não problematizava as questões estruturais da região, carecendo de reflexão sobre a histórica relação de dependência e atraso apresentada, principalmente, pelos países latino-americanos. Todavia, sinalizava de maneira bastante clara para a necessidade de ser implementada a acumulação flexível na região como estratégia para a retomada do crescimento econômico (HARVEY, 2008).

A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento de emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]. (HARVEY, 2008, p. 140).

A conformação dessa forma determinada de transformação produtiva reproduz os padrões de dependência econômica da região, pois as economias nacionais permanecem respondendo às necessidades do processo global de acumulação de capital (MANDEL, 1982). A novidade reside na integração ao mercado mundializado em contrapartida à criação de condições para garantir o crescimento cumulativo das economias nacionais e, conseqüente, acumulação de capital. Em atenção a esse movimento infere-se que as prerrogativas que balizavam a constituição da ALCA remetiam ao velho modo de desenvolvimento desigual e combinado, constitutivo das economias latino-americanas, conforme discutido no capítulo 3. Repaginada, a combinação entre as velhas formas de

⁸⁰ A ALCA é um projeto de bloco econômico formado pelas três regiões das Américas: norte, central e sul. Um dos principais objetivos é constituir uma área de livre comércio no espaço americano, cujas taxas alfandegárias seriam reduzidas. Isso possibilitaria a passagem de mercadorias e a chance de um aumento significativo de comércio entre os países americanos.

produção do capital e a incorporação de novas estratégias para sua reprodução, reafirma o caráter neocolonial dos países da região.

No que se refere mais especificamente à proteção social, as ações incentivavam a ampliação da “filantropia responsável e confiável” e a participação cívica em assuntos públicos. Nota-se que as recomendações seguem a linha de incentivo à desresponsabilização e redução da intervenção estatal e fomentam o *mix* entre público e privado, destacando o desenvolvimento de oportunidades enquanto principal meio para redução da desigualdade social. Essa concepção segue fundamentada pela premissa inscrita nas diretrizes neoliberais que entende que “a proteção social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas, sobretudo as de seguridade social, é perniciosa para o desenvolvimento econômico, pois aumenta o consumo e diminui a poupança da população.” (STEIN, 2008, p.183).

Educação, saúde e emprego conformam a base para a erradicação da pobreza e da discriminação, conforme a Declaração da Cúpula. Nota-se a importância conferida à educação para a formação e treinamento para ingresso no mercado de trabalho, bem como a ênfase nos serviços de saúde públicos voltados à população mais empobrecida. O trabalho é citado diversas vezes, porém sempre com a denominação emprego, indicando a percepção sobre a empregabilidade como capacidade e mérito individual, esvaziada de sua compreensão de direito social.

Vale ressaltar que o processo de reestruturação produtiva vivenciado pela classe trabalhadora latino-americana foi marcado por profundas consequências que resultaram na redução do número de empregos e aumento das formas de exploração da força de trabalho. “A flexibilização, a desregulamentação e as novas formas de gestão produtiva foram introduzidas com grande intensidade, mesclando-se aos novos processos produtivos baseados na acumulação flexível [...]”. (ANTUNES, 2011, p. 39). Como resultados há um contingente de força de trabalho sobrando na região que precisa ser atenuado pelas políticas de indução ao emprego.

Ao dar enfoque a três políticas sociais específicas, depreende-se o incentivo à reprodução das práticas que segmentam e focalizam o trato às expressões da questão social e expressam a ausência de um núcleo institucional forte e estável capaz de planejar e articular políticas sociais que possam ir além de programas governamentais (COBO, 2012). Soma-se a isso o desígnio ao Estado para desempenhar o papel de protetor da parcela mais pobre da população, enquanto caberia ao setor privado atender a parcela mais bem paga, cuja capacidade de contribuição/pagamento apresentasse interesse lucrativo.

Aqui, apesar de identificar uma forte orientação neoliberal nas recomendações produzidas pela OEA, percebe-se uma conotação às ideias estruturalistas sobre o papel do Estado, explicitando o caráter heterogêneo das diretrizes que constaram na primeira reunião. Também se apreende a incidência da teoria do capital humano⁸¹, que depois será amplamente utilizada pelos PTRC, a qual prega o desenvolvimento das capacidades através do investimento em capital humano (SILVA, 2014).

O papel da mulher e as condições de sua inserção política na sociedade também são indicadas como elementares para a redução da pobreza e desigualdade. Dentre as orientações sistematizadas, destaca-se a qualificação da produtividade feminina por meio da educação, treinamento, capacitação profissional e emprego, bem como a promoção da participação das mulheres nos processos decisórios da sociedade. A ênfase conferida às mulheres indica uma tendência de centralização das ações concernentes à proteção social no âmbito feminino, conforme será mais bem aprofundado nos próximos itens.

Outro aspecto que possui relevância no documento trata da ênfase conferida ao desenvolvimento sustentável. Em diversos itens a necessidade de constituir estratégias para minorar os impactos ambientais se faz presente. A utilização dos recursos naturais de forma racional apresenta-se como um dos fundamentos para o desenvolvimento econômico e ratifica a importância da integração regional para alcançá-lo. O eixo faz referência a um discurso de transição para um modelo sustentável de desenvolvimento, mas não evidencia as contradições implicadas no processo de compatibilização entre a preservação do meio ambiente e a reprodução da garantia de acumulação capitalista.

A proposição de um mercado comum para as Américas seguiu a tendência já consolidada do NAFTA. As oportunidades de ampliação do mercado de exportações e de investimentos para os Estados Unidos influenciou sobremaneira a convocação da Cúpula das Américas e posterior proposição para constituição da ALCA. A teorização formulada pela CEPAL que discutia a composição centro-periferia não exerceu influência nas discussões, bem como a crítica dos teóricos da dependência não teve nenhuma incidência nas reflexões realizadas no encontro.

Em âmbito global, ganhavam notoriedade as discussões que tratavam sobre o desenvolvimento humano e social e as possibilidades para mensurá-lo. Os intelectuais das

⁸¹ A Teoria do capital humano trata-se de “uma das mais importantes referências teóricas da economia da educação, despontou nos anos 1950-60, tendo como pressuposto que o Estado, ao investir na promoção de políticas planejadas de educação e formação de mão-de-obra, estaria contribuindo, por um lado, para o aumento da renda individual (derivada do incremento do capital humano individual) e, por outro, para o aumento da riqueza social (derivada do incremento do capital humano social).” (SILVA, 2014, p. 45).

principais agências multilaterais eram unânimes com a perspectiva de que o desenvolvimento não somente deveria recuperar as taxas de lucro capitalistas, mas também promover a equidade e fomentar oportunidades de inclusão social (MARANHÃO, 2009).

Dentre as principais inovações destaca-se a criação do IDH em 1990, formulado por pesquisadores vinculados ao PNUD. Apresentado como alternativa ao Produto Interno Bruto na avaliação do desenvolvimento social dos países, o IDH oferecia instrumentos estatísticos que permitiam acessar um quadro abrangente e geral sobre a satisfação das necessidades sociais das populações analisadas. (MARANHÃO, 2009). Nota-se que as proposições resultantes da primeira reunião estavam alinhadas com as tendências mundiais para o desenvolvimento.

Após a realização da I Cúpula das Américas, realizaram-se outros seis encontros que se propuseram a dar continuidade aos acordos pactuados em Miami. Contudo, devido às mudanças políticas vivenciadas na região, o plano de ação inicialmente delineado em 1994 necessitou passar por modificações, conforme explicitado nos itens a seguir.

4.1.2 A Segunda Cúpula das Américas – a educação como pressuposto para o desenvolvimento

A segunda Cúpula das Américas conferiu destaque à educação como fator determinante para o desenvolvimento político, social cultural e econômico dos povos das Américas. Pela primeira vez cita-se a implementação de políticas educativas compensatórias e intersetoriais, orientando os países para o desenvolvimento de programas voltados especificamente para grupos em desvantagem nas áreas de educação, analfabetismo funcional e condições socioeconômicas, com ênfase nas mulheres, nas minorias e nas populações vulneráveis (OEA, 1998). O documento ainda refere que os programas intersetoriais de educação, saúde e nutrição, bem como as estratégias educativas para a primeira infância, terão prioridade, por contribuírem mais diretamente com os planos de luta contra a pobreza. (OEA, 1998).

Quadro 2 – Síntese da Declaração da II Cúpula das Américas

(continua)

| |
|-------------------------------|
| II CÚPULA DAS AMÉRICAS |
|-------------------------------|

| Abril de 1998 – Santiago (Chile) | | | |
|--|--|--|--|
| Participantes | Contexto | Objetivos | Principais resultados |
| 34 chefes de estado e governo – com exceção de Cuba | A agenda incluía a consolidação da democracia, o respeito aos direitos humanos e o processo para iniciar a negociação da ALCA (em junho seguinte). Os Estados Unidos pressionavam politicamente os países americanos para implementação da ALCA | Promover o pleno desenvolvimento dos países do Hemisfério e a assegurar o acesso e a melhorar a qualidade da educação, a promover e a fortalecer a democracia e o respeito aos direitos humanos, a aprofundar a integração econômica e o livre comércio, e a erradicar a pobreza e a discriminação. | O Plano de Ação aprovado continha vinte e sete iniciativas, com prioridade especial para a educação. |
| PLANO DE AÇÃO | | | |
| Ações | Objetivos | Estratégias para viabilização | |
| i. Educação | <p>1. Assegurar para o ano de 2010, o acesso a uma educação primária de qualidade e a permanência na escola para 100% das crianças menores</p> <p>2. Assegurar para o ano de 2010, acesso para, pelo menos, 75% dos jovens à educação secundária de qualidade, com porcentagens cada vez maiores de jovens que terminem a escola secundária</p> <p>3. Oferecer oportunidades de educação ao longo da vida à população em geral</p> | <p>- Implementação de políticas educativas compensatórias e intersetoriais voltados especificamente a grupos em desvantagens na área da educação</p> <p>- Estabelecimento ou reforço de sistemas nacionais ou infranacionais que permitam medir o desempenho dos diversos agentes educativos, as inovações e os fatores associados às conquistas na aprendizagem</p> <p>- Fortalecimento da formação, educação e capacitação para o trabalho</p> <p>- Estímulo aos sistemas de bolsas de estudo e de intercâmbio de estudantes, docentes, pesquisadores e administradores de educação</p> <p>- Alocação, por parte dos Estados Nacionais, dos recursos necessários ao investimento em educação para alcançar níveis cada vez maiores de equidade, qualidade, pertinência e eficiência nos processos educativos</p> <p>- Incentivo à maior participação dos atores sociais nas ações propostas, com ênfase para o setor privado, fundações filantrópicas e organizações não-governamentais pertinentes</p> <p>- Solicitação ao BID para dobrar o aporte de novos empréstimos para a educação primária e secundária nos próximos três anos</p> | |
| ii. Preservação e fortalecimento da democracia, da justiça e dos direitos humanos | <p>4. Promover reformas democráticas em nível regional e local</p> <p>5. Proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e de suas famílias</p> <p>6. Melhorar as capacidades de nossos sistemas judiciários e Ministérios do Trabalho</p> <p>7. Encorajar uma sociedade civil firme e ativa</p> <p>8. Defender a democracia contra as graves ameaças de corrupção, do terrorismo e das drogas ilícitas</p> | <p>- Promoção do respeito aos princípios de direito internacional humanitário universalmente reconhecidos</p> <p>- Promoção do exame de suas respectivas legislações nacionais a fim de eliminar ou modificar disposições que possam levar a qualquer tipo de discriminação, por qualquer razão, e que estejam em contradição com os princípios internacionais</p> <p>- Desenvolvimento de programas e projetos que promovam o desenvolvimento de uma cultura democrática envolvendo todos os atores sociais implicados, contando com a implementação de mecanismos financeiros hemisféricos pelo BID</p> <p>- Fortalecimento da participação de grupos da sociedade no processo de tomada de decisões locais e outras instancias infranacionais</p> | |
| | 9. Promover a paz e a segurança entre nossas nações | <p>(conclusão)</p> <p>- Apoio dos Estados nacionais, de forma decidida, ao Programa Interamericano para Combate à Corrupção, Estratégia Antidrogas do Hemisfério e Plano de Ação de</p> | |

| | | |
|---|--|--|
| | | <p>prevenção, combate e eliminação do terrorismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estímulo ao permanente diálogo regional com vistas a revitalizar e fortalecer as instituições do Sistema Interamericano |
| <p>iii. Integração econômica e livre comércio</p> | <p>10. Iniciar as negociações para implementação da ALCA</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento, modernização e integração dos mercados financeiros - Fortalecimento da capacidade dos países do Hemisfério para participar e se beneficiar da economia global do conhecimento - Garantia do desenvolvimento energético sustentável e progressão da integração energética do Hemisfério - Elaboração por parte do BID de um anteprojeto de princípios de aceitação voluntária a ser adotado pelos países com o objetivo de facilitar a participação do setor privado em projetos de infraestrutura local e transnacional - Promoção de sistemas e serviços de transporte orientados pelo mercado, integrados, financeiramente viáveis e ambientalmente sustentáveis - Estabelecimento de estratégias para apoiar o desenvolvimento e a contínua atualização de um plano regional de infraestrutura de telecomunicações em cooperação com o setor privado |
| <p>iv. erradicação da pobreza e da discriminação.</p> | <p>11. Facilitar a regularização dos títulos de posse das propriedades urbanas e rurais</p> <p>12. Redobrar esforços para aumentar o acesso ao crédito e o apoio técnico para as microempresas</p> <p>13. Proteger os direitos básicos dos trabalhadores</p> <p>14. Eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, comunidades indígenas, minorias raciais e étnicas e outros grupos vulneráveis</p> <p>15. Melhorar a qualidade de vida de todos os povos das Américas por meio do acesso a serviços de saúde adequados, a melhores tecnologias na área da saúde, a água potável e a uma nutrição apropriada</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Planejamento e implementação de programas, com o apoio do BID, CEPAL e sob coordenação do BM, para acelerar a entrada de instituições financeiras formais neste mercado, apoiar o desenvolvimento das instituições que trabalham no setor e eliminar os impedimentos que limitam o acesso da micro, pequena e média empresa aos serviços financeiros - Simplificação e descentralização dos procedimentos de cadastro e registro de propriedades - Fomento em parceria dos setores público e privado para o aumento da disponibilidade e acesso a medicamentos e vacinas - Fortalecimento e melhora das redes nacionais e regionais de informação em saúde e sistemas de vigilância - Promoção da igualdade jurídica e de oportunidades entre homens e mulheres com um enfoque de gênero - Aumento do grau de observância e promoção das normas trabalhistas aceitas internacionalmente - Promoção de maior participação da população indígena na sociedade mediante o acesso apropriado à educação, aos serviços de saúde e a capacitação profissional - Prioridade à redução da desnutrição infantil, concentrando esforços em programas de saúde, nutrição e educação - Prioridade às necessidades nutricionais e calóricas das mulheres, antes e durante a gravidez e no período de lactação |

Fonte: adaptado da Declaração e Plano de Ação da II Cúpula das Américas (1998)

Dentre as orientações para a qualificação da educação destaca-se o fortalecimento da formação, da educação e da capacitação para o trabalho de maneira que possa elevar a

qualidade de vida dos trabalhadores. O texto ainda indica que dessa forma os trabalhadores poderiam, juntamente com os empregadores, ganhar a oportunidade de se beneficiar com a integração hemisférica.

Para tanto, são recomendados aos países o financiamento educacional através de estratégias de cooperação horizontal multilateral em parceria com o BID e BM, aludindo a uma agregação entre políticas de desenvolvimento e proteção social. O documento também solicita à CEPAL, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e entidades do setor privado, fundações filantrópicas e organizações não-governamentais pertinentes, apoio para a implementação de mecanismos para desenvolver e fortalecer a cooperação regional em áreas como educação a distância.

Uma das estratégias incentivadas referia-se ao financiamento de programas na área educacional, explicitando a tendência de privatização do campo público defendida pelo ajustamento de fundamentação neoliberal e a instituição de programas que, mais tarde, vão se consolidar em PTRC. A recomendação visava a instrumentalizar os países para a implementação de estratégias de racionalização da política pública voltada para o aumento da produtividade e da eficiência com redução do gasto público (FLEURY, 1994).

Sobre a integração econômica da região, o documento propõe o início das negociações para a implementação da ALCA, uma vez que após três anos de seu lançamento, ainda não havia ocorrido. Para tanto, são reforçadas as orientações para o fortalecimento, modernização e integração dos mercados financeiros, cooperação energética regional, adoção de projeto formulado pelo BID visando a facilitar a participação do setor privado em projetos de infraestrutura local e transnacional.

A globalização foi um dos principais temas das reflexões, tendo como ênfase o reconhecimento das possibilidades para o desenvolvimento existentes nos diferentes países. As mudanças desencadeadas pela globalização produziram importantes consequências em termos do reordenamento das relações internacionais, com profundas implicações econômicas e políticas, “acarretando não apenas a globalização das estruturas econômicas e o questionamento das identidades nacionais, mas também a profunda recessão atravessada pelos países ocidentais e a integração dos países em grandes blocos [econômicos]”. (FLEURY, 1994, p. 230).

Essa última consequência servia de fundamentação à implementação da ALCA. Por isso, o reforço à competitividade e à inserção das economias nacionais na nova ordem mundial globalizada, por meio de medidas como, por exemplo, a desregulamentação dos mercados, redução e flexibilização dos custos trabalhistas constituíam-se como basilares

para o desenvolvimento regional. Aqui reitera-se a estratégia de expansão do capitalismo, do centro para a periferia, conforme problematizado pelo estruturalismo cepalino (RODRIGUEZ, 2009).

A superação da pobreza ainda constituía o principal desafio apontado pela Cúpula, ao mesmo tempo em que era sinalizada a necessidade de maior atenção aos países e grupos sociais mais vulneráveis. A Declaração de Santiago afirmava a decisão sobre a necessidade de serem eliminadas “as barreiras que negam aos pobres o acesso à nutrição adequada, aos serviços sociais, a um meio ambiente sustentável, ao crédito e aos títulos legais de suas propriedades” (OEA, 1998, p. 3).

Para avançar na direção de um futuro próspero para todos, facilitaremos a regularização dos títulos de posse das propriedades urbanas e rurais e redobramos nossos esforços para aumentar o acesso ao crédito e o apoio técnico para as microempresas, e proteger os direitos básicos dos trabalhadores. Eliminaremos todas as formas de discriminação contra as mulheres, as comunidades indígenas, as minorias raciais e étnicas marginalizadas e outros grupos vulneráveis. Procuraremos melhorar a qualidade de vida de todos os povos das Américas por meio de esforços que assegurem o acesso a serviços de saúde adequados, a melhores tecnologias na área de saúde, a água potável e a uma nutrição apropriada. O conjunto dessas medidas facilitará a inclusão de todos os habitantes sem exceção, na transformação econômica e democrática do Hemisfério. (OEA, 1998, p. 15-16).

Para alcançar os objetivos propostos, a Declaração aludia sobre a necessidade do BID e BM prestarem apoio à implementação das ações pretendidas. Paralelo a isso, orientavam para o aumento da disponibilidade e acesso às medicações e vacinas, “em particular para os mais necessitados” (OEA, 1998). Também incentivavam o desenvolvimento de iniciativas destinadas a reduzir os déficits de cobertura e de qualidade dos fornecimentos de água potável, saneamento básico e manejo de resíduos sólidos, “com especial ênfase nas áreas urbanas pobres e no setor rural” (OEA, 1998).

Quanto às ações em saúde o documento indicava a prioridade para o atendimento às crianças com desnutrição, principalmente aquelas menores de três anos por serem consideradas mais vulneráveis. Também sinalizava para a necessidade de investimento na qualificação do atendimento às necessidades nutricionais e calóricas das mulheres antes e durante a gravidez, bem como de outros grupos de alto risco como idosos e deficientes. A atenção a esse público prioritário também irá desdobrar-se nos condicionantes previstos nos PTRC, amplamente incentivados pela Organização nas recomendações futuras.

Em atenção às orientações voltadas à proteção social, torna-se possível notar a continuidade da focalização, reiterando as características históricas da proteção social na

região. As recomendações centralizavam as ações nas populações mais vulneráveis enquanto estratégia para redução da pobreza e otimização dos recursos públicos. Apesar de destacar a importância de serem realizados intercâmbios entre os diferentes países, fica ausente nas orientações uma política integrativa no âmbito da proteção social.

Um dos argumentos que fundamentam a concepção de proteção social depreendida dos documentos é a crítica ao Estado de Bem-Estar social, principalmente pelo fato de ter perdido sua eficácia como força estrutural e estratégica capaz de assegurar as condições para a valorização do capital e reprodução da força de trabalho (LIMA et al., 2014).

A nova diretriz conferida à proteção social acaba tornando-a subordinada aos imperativos da flexibilidade do mercado de trabalho e da competitividade estrutural, uma vez que cabe ao Estado elaborar, no plano econômico, “uma série de medidas que enfatize a estabilização monetária e o equilíbrio orçamentário, em detrimento da elevação do nível de emprego, traduzidas, dentre outras, na privatização de empresas estatais e na redução dos gastos públicos, sobretudo na área social” (LIMA et al., 2014, p. 43). Já no plano social, as políticas de integração, de cunho universalista e distributivo são substituídas pelas chamadas políticas de inserção, de caráter residual e focalizado.

Essa percepção corrobora com a ênfase dada à descentralização política e ampliação da participação da sociedade civil no campo social. A ênfase na sociedade civil como principal agente de bem-estar, advoga sobre a emancipação dos pobres da tutela do Estado, a diluição da fronteira entre o público e o privado e a inauguração de uma visão holística de bem-estar (STEIN, 2000). Essa perspectiva ratifica a tendência privatizante anunciada pela OEA e, pela via da descentralização, parceria e solidariedade força a retração do Estado no âmbito da proteção social.

Considerando o conceito de proteção social adotado nesta tese que a reconhece enquanto fruto da contradição entre a produção e redistribuição da riqueza socialmente produzida, observa-se que as orientações prescritas pela OEA sintetizam a correlação de forças que se colocava em evidência nesse momento. A perspectiva residual-liberal que passa a orientar a proteção social deriva das novas exigências de classe colocadas ao Estado que demandam a sua contribuição direta no processo de acumulação e legitimação do capital financeiro. Mais do que nunca, as políticas sociais configuram-se como um mercado atrativo e passível de ser explorado.

A focalização do gasto, a descentralização/desconcentração na gestão e administração dos programas sociais, a indefinição da perspectiva setorial das políticas sociais, o avanço da noção de redes mínimas de assistência à pobreza como alternativa e a expansão da mercantilização de certas funções sociais constituem os pilares das reformas e novos modelos propostos desde a década de

1990 e, sobretudo, a partir da década de 1990, (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 49).

A concepção de proteção social, denotada nos documentos resultantes da Segunda Cúpula das Américas, dialoga com a ideia de que o mercado, através da indução ao crescimento econômico, irá viabilizar o desenvolvimento social e a superação da pobreza e desigualdade. As ditaduras cívico-militares vivenciadas pelos diferentes países latino-americanos contribuíram sobremaneira com a implementação desse ideário, principalmente através do processo de liberalização e desregulamentação econômica (MARINI, 2014).

Contextualizando o processo sócio-histórico vivenciado pela América Latina nas décadas de 1970 a 1990⁸² torna-se possível apreender que a desestruturação da proteção social, mesmo que anteriormente existindo com pouca consistência política, se configurou como resposta às lutas empreendidas pela classe trabalhadora na busca de direitos e melhores condições de vida, no processo que Fernandes (2009) denominou de contrarrevolução. Nesse cenário, muda, portanto, “a orientação da política social: nem consumos coletivos nem direitos sociais, senão que assistência focalizada para aqueles com ‘menor capacidade de pressão’ ou os mais ‘humildes’ ou, ainda, os mais pobres” (SOARES, 2002, p. 73).

As ações no âmbito da proteção social, são guiados por dispositivos e regras que acabam submetendo sua gestão e processos de trabalho a múltiplas racionalidades geradoras de formas truncadas, parciais e desarticuladas de respostas às necessidades sociais.

Esse processo, marcado por interrupções, intervalos, incompletudes, ao contrário de configurar uma irracionalidade, expressa sim uma forma estratégica em manter o campo da proteção social com baixa estabilidade, de modo a que, mais facilmente, possa sofrer ajustes sob crises conjunturais ou estruturais do capital. (SPOSATI, 2013, p. 655).

⁸² Principalmente entre as décadas de 1970 e 1990 a classe trabalhadora latino americana se organizou em diferentes grupos para reivindicar e lutar pela democracia e cidadania. No Uruguai ganha destaque a realização do Plenário Intersindical de Trabajadores em 1983 que, juntamente a outros movimentos populares, formou a Intersocial. “O Uruguai vivenciou então um rico momento de sua história, quando os movimentos populares se tornaram protagonistas em um cenário de transformação política, pressionando para a realização, em 1984, das eleições gerais que marcaram a retomada democrática no país.” (ANTUNES, 2011, p. 34). Na Colômbia a Confederação Sindical de Trabajadores da Colômbia (CSTC), Confederação Geral dos Trabajadores (CGT) e outras duas centrais sindicais uniram-se na década de 1970, de modo inédito, em torno de uma pauta de reivindicações comum: “aumento de 50% nos salários, congelamento de preços de serviços e tarifas públicas, extinção do estado de sítio, plena vigência das liberdades democráticas e definição de uma política favorável ao sindicato das indústrias por setor de atividade, o resultado dessa confluência foi a constituição do Conselho Nacional Sindical, aglutinando as forças sindicais do país.” (ANTUNES, 2011, p. 36). No Brasil, a criação da CUT em 1983 simbolizou o fortalecimento de uma concepção de sindicalismo de classe, autônomo e independente do Estado. “Herdeira da lutas sociais e operárias das décadas anteriores [a CUT] resultou da confluência ente o novo sindicalismo criado no interior da estrutura sindical daquele período e o movimento das oposições sindicais que atuavam fora da estrutura sindical oficial e combatiam seu sentido subordinado, atrelado e verticalizado.” (ANTUNES, 2011, p. 38).

Após três anos da realização da Cúpula de Santiago a OEA realizou a convocação para a Terceira Cúpula a ser realizada no ano de 2001 no Canadá.

4.1.3 A Terceira Cúpula das Américas: a integração social como meio para superação das diferenças

A terceira Cúpula das Américas ocorreu em 2001 na cidade de Québec, no Canadá. O encontro teve ênfase na discussão sobre as diferenças existentes entre os países e regiões em termos de tamanho e níveis de desenvolvimento social, econômico e institucional e na necessidade de implementação da ALCA. O documento aponta que as negociações do Acordo ALCA deveriam ser concluídas “o mais tardar em janeiro de 2005, para buscar sua entrada em vigor o quanto antes, até, no máximo, dezembro de 2005” (OEA, 2001, p. 17).

O plano de ação resultante do encontro acrescentou quatorze novas ações em comparação ao documento produzido na segunda Cúpula, conforme ilustra o Quadro 3. Destaca-se a ênfase conferida ao estabelecimento de acordos de integração, cooperação e intercâmbio entre os países em parceria com organizações multilaterais e bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs). Ao longo de todo documento várias vezes são citadas a importância da constituição e fortalecimento de Programas e Sistemas Interamericanos, Redes de Cooperação, entre outros.

Quadro 3 – Síntese Declaração da III Cúpula das Américas

(continua)

| III CÚPULA DAS AMÉRICAS | | | |
|---|---|---|---|
| Abril de 2001 – Québec (Canadá) | | | |
| Participantes | Contexto | Objetivos | Principais resultados |
| 34 chefes de estado e governo – com exceção de Cuba | A reunião foi marcada por violentas manifestações de rua de grupos antiglobalização | Fortalecer a democracia representativa, promover a boa governança, proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Criar maior prosperidade e expandir as oportunidades econômicas, ao mesmo | A declaração final reafirma a determinação dos 34 governantes de pôr em marcha a ALCA em 2005, apesar da reserva do presidente venezuelano Hugo Chávez sobre essa |

(continuação)

| | | tempo em que fomentamos a justiça social e a realização do potencial humano | data e sobre a “cláusula democrática”. Ainda enquanto resultado foi criado o Grupo de Revisão da implementação das Cúpulas com o objetivo de informar anualmente os Ministros das Relações Exteriores sobre o progresso logrado no cumprimento das pactuações das Cúpulas. |
|---|--|---|--|
| PLANO DE AÇÃO | | | |
| Ações | Eixos | Estratégias para viabilização | |
| i. Fazendo a democracia funcionar melhor; | 1. Processos e procedimentos eleitorais 2. Transparência e boa gestão governamental 3. Mídia e Comunicações 4. Luta contra a corrupção 5. Fortalecimento dos governos locais | <ul style="list-style-type: none"> - Compartilhar melhores práticas e tecnologias relativas aos mecanismos eleitorais e estratégias para aumento da participação dos cidadãos e transparência pública - Garantir a liberdade de expressão aos meios de comunicação - Criar mecanismo para implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção e apoiar o fortalecimento da Rede Interamericana de Cooperação Contra a Corrupção - Apoiar o Programa de Cooperação e Descentralização em Governos Locais da OEA | |
| ii. Direitos humanos e liberdades fundamentais | 6. Implementação de obrigações internacionais e respeito pelos padrões internacionais 7. Fortalecimento dos sistemas de direitos humanos 8. Migração 9. Direitos humanos das mulheres 10. Direitos humanos das crianças e dos adolescentes 11. Liberdade de opinião e expressão | <ul style="list-style-type: none"> - Considerar a assinatura e ratificação, ratificação ou adesão a todos os instrumentos universais e hemisféricos sobre direitos humanos - Reforçar e melhorar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) Estabelecer um programa interamericano para promover e proteger os direitos humanos de migrantes, das mulheres e crianças e adolescentes - Assegurar que as leis nacionais relacionadas com a liberdade de expressão sejam aplicadas a todos de maneira equitativa, respeitando a liberdade de expressão e o acesso às informações por todos os cidadãos | |
| iii. Justiça, Estado de direito e segurança do indivíduo | 12. Acesso à justiça 13. Independência do judiciário 14. Encontros dos ministros da justiça do hemisfério 15. Combate ao problema das drogas 16. Crime organizado transnacional 17. Prevenção da violência | <ul style="list-style-type: none"> - Apoiar iniciativas e programas públicos e provados para educar pessoas sobre seus direitos relacionados a justiça - Desenvolver plano de financiamento para o Centro de Estudos Judiciais das Américas - Promover a cooperação bilateral e multilateral e a troca de informações sobre políticas e ações relativas à prevenção do uso de drogas, ao tratamento, à reabilitação, ao controle da oferta e combate contra o crime organizado - Incentivar a adoção de medidas necessárias para prevenir, impedir e punir a violência em todas as suas manifestações | |
| iv. Segurança hemisférica | 18. Fortalecimento da confiança mútua 19. Luta contra o terrorismo | <ul style="list-style-type: none"> - Dar seguimento a atividades prioritárias relacionadas à prevenção de conflitos e à solução pacífica de controvérsias - Responder às preocupações tradicionais e não- | |

(continuação)

| | | | |
|---------------------|-----------------------|--|--|
| | | tradicionais de segurança e defesa | |
| | | - Apoiar medidas que melhorem a segurança humana | |
| v. Sociedade | 20. Fortalecimento da | - Buscar estabelecer instrumentos públicos e privados de | |

| | | |
|--|--|---|
| civil | participação em processos nacionais hemisféricos | financiamento com vistas a ampliar a capacidade das organizações da sociedade civil |
| vi. Comércio, investimento e estabilidade financeira | 21. Comércio e investimentos 22. Estabilidade econômica e financeira 23. Responsabilidade social das empresas | - Garantir o início da implementação da ALCA até, no máximo, dezembro de 2005 - Apoiar os esforços dos Ministros das Finanças visando vencer os desafios ligados à globalização – proteger as economias mais vulneráveis e prevenir crises - Apoiar a análise a avaliação contínuas da responsabilidade social das empresas no âmbito da OEA |
| vii. Infraestrutura regulamentação | 24. Telecomunicações 25. Transportes 26. Energia | - Modernizar as legislações nacionais para adequar as mudanças necessárias no atual estágio tecnológico nas áreas de telecomunicações, transportes e energia - Implementar um programa cooperativo e colaborativo para apoiar a agenda de conectividade do Hemisfério - Apoiar e endossar a Iniciativa Energética Hemisférica, que promove políticas e práticas para avançar essa integração |
| viii. Gestão de desastres | 27. Gestão de desastres | - Desenvolver a capacidade de prever, prevenir e mitigar os impactos potenciais de eventos naturais ou causados pelo homem |
| ix. Bases ambientais para o desenvolvimento sustentável | 28. Gestão ambiental e de recursos naturais | - Promover a adoção, implementação e o cumprimento de legislações, regras, padrões e diretrizes nacionais que propiciem altos níveis de proteção ambiental - Avançar na conservação hemisférica de plantas, animais e ecossistemas |
| x. Gestão agrícola e desenvolvimento rural | 29. Gestão agrícola e desenvolvimento rural | - Incentivar o desenvolvimento de mercados no Hemisfério para produtos obtidos através do uso sustentável de recursos naturais |
| xi. Trabalho e emprego | 30. Trabalho e emprego | - Respeitar a Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento |
| xii. Crescimento com equidade | 31. Financiamento do desenvolvimento 32. Condições econômicas favoráveis 33. Migração 34. Aumentar a estabilidade social e a mobilidade | - Incentivo aos organismos multilaterais para ampliação do financiamento para o desenvolvimento - Adoção de medidas, em níveis nacional e hemisférico, de forma a criar condições favoráveis para os negócios como, por exemplo, aprimoramento do acesso a sistemas de informação de qualidade para as micro, pequenas e médias empresas - Apoiar e estimular com a cooperação do BID e outros doadores a formação de incubadoras de empresas, redes associativas, programas nacionais de competitividade, cooperativa de crédito, entre outros - Minimizar os efeitos da volatilidade econômica e dos desastres naturais - Incentivar a estabilidade e a mobilidade sociais, de modo a promover uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico |
| xiii. Educação | 35. Ciência e tecnologia | - Oferecer educação de qualidade para todos ampliando a disponibilidade de vagas em todos os níveis. - Criar um mecanismo de cooperação para promover o desenvolvimento de parcerias produtivas entre os governos e com organizações regionais e internacionais e os bancos de desenvolvimento multilateral |
| (conclusão) | | |
| xiv. Saúde | 36. Reforma do setor da saúde 37. Doenças transmissíveis 38. Doenças não | - Dar continuidade a implementação da Agenda Compartilhada para a Saúde nas Américas em conjunto com a Organização Panamericana da Saúde (OPAS), BID e BM |

| | | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--|
| | transmissíveis 39. Conectividade | - Reafirmar o compromisso com uma reforma solidária do setor da saúde envolvendo todos os âmbitos da saúde, com ênfase para a qualificação e ampliação da saúde pública, aprimorando a eficiência na utilização dos recursos e na administração dos serviços |
| xv. Igualdade de sexo | 40. Igualdade de sexo | - Endossar o Programa Interamericano de Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres e da Equidade e Igualdade de Gênero |
| xvi. Povos indígenas | 41. Povos indígenas | - Fortalecer a participação dos povos, comunidades e organizações indígenas através da promoção do diálogo aberto e contínuo entre eles e os governos |
| xvii. Diversidade cultural | 42. Diversidade cultural | - Criar condições que fomentem a conscientização e a compreensão sobre a diversidade cultural e linguística dos países das Américas |
| xviii. Crianças e jovens | 43. Crianças e jovens | - Promover ações para estabelecer, fortalecer e implementar políticas públicas para assegurar o bem-estar e o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes |

Fonte: adaptado das Declarações da Cúpula das Américas (2001).

Os países membros da OEA demarcaram na Declaração e Plano de Ação da III Cúpula das Américas a importância da relação entre democracia, desenvolvimento sustentável, separação de poderes e instituições governamentais eficazes e eficientes. Há um destaque para a difusão do acesso às tecnologias e a garantia de que os meios de comunicação sejam livres de intervenções arbitrárias pelo Estado, permitindo ao mercado a liberdade para especulação visto o potencial existente nesse segmento.

O acesso ao conhecimento científico e técnico sempre teve importância na luta competitiva; mas, também aqui, podemos ver uma renovação de interesse e de ênfase, já que, num mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades e de sistemas de produção flexíveis (em oposição ao mundo relativamente estável do fordismo padronizado), o conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva. O próprio saber se torna uma mercadoria-chave, a ser produzida e vendida a quem pagar mais, sob condições que são elas mesmas cada vez mais organizadas em bases competitivas. (HARVEY, 2008, p. 151).

A terceira Cúpula dá continuidade à ênfase para o combate à corrupção entendida como um importante entrave para o desenvolvimento econômico, político e social, uma vez que “prejudica o crescimento econômico e solapa as necessidades e os interesses básicos dos grupos mais pobres” (OEA, 2001, p. 3). O documento incentiva a organização de uma “Convenção Interamericana contra a Corrupção”, onde seriam pactuadas estratégias para prevenção e controle dos casos de corrupção em cooperação com organizações multilaterais e BMDs.

No que concerne ao papel dos Governos nas ações pretendidas, destaca-se o item que trata sobre o fortalecimento de Governos Locais. Ao mesmo tempo em que se indica a

necessidade de se “promover o desenvolvimento, autonomia e o fortalecimento institucional dos governos a fim de promover condições favoráveis para o desenvolvimento econômico e social sustentável das suas comunidades” (OEA, 2001, p. 4), de forma contrária à perspectiva da autonomia política, o documento incentiva a instituição de um *Programa de Cooperação e Descentralização em Governos Locais* da OEA, incluindo, com o apoio do BID, o desenvolvimento de programas e a participação efetiva dos cidadãos em processos de tomada de decisão.

A complexificação do tecido social a partir das mudanças políticas operadas nos diferentes países da região a partir dos anos 1970, bem como a inclusão de novos atores políticos a partir do surgimento de diversas organizações sociais e formas de participação desafia a serem pensadas estratégias que deem conta da histórica dualidade entre corporativismo e universalização da cidadania e do caráter de modernização conservadora, constitutivo da cultura política da América Latina.

As elites políticas defrontam-se com o dilema de abrir o jogo político de forma a incorporar a experiência e as demandas dos setores populares organizados, sabendo que isto implica administrar diferentemente a distribuição dos recursos escassos, ou relegar essa massa periférica a uma situação de deserdados sociais, o que representa o fortalecimento de uma sociedade dual. Esta dualidade por ser localizada nas grandes metrópoles, cobra uma visibilidade através do aumento incontrolável da violência e da consolidação de uma estrutura de poder econômico e político vinculado à criminalidade e ao tráfico, ameaçando a existência da própria ordem social na América Latina (FLEURY, 1994, p. 232).

Depreende-se do texto a intenção de que os organismos multilaterais realizem uma espécie de acompanhamento dos processos políticos dos diferentes países, dada a complexidade que forja o tema. Nota-se um esforço de alinhamento e integração através da adesão a diferentes composições internacionais como, por exemplo, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Comissão de Segurança Hemisférica da OEA e Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Corroborar com essa constatação a indicação para que a Bolívia⁸³ observe as recomendações da Sexta Conferência Interamericana de Prefeitos e outros processos relevantes.

Observa-se que a necessidade de mudança do escopo estatal impõe de imediato a reforma do Estado, extinguindo o que sobrou do Estado-nacional, de forma a separá-lo das “redes de interesses econômicos e sociais que buscam realizar-se através da sua expansão incessante, buscando dar lugar a uma economia de mercado e a uma política como

⁸³ A Bolívia vivenciava nesse período uma forte turbulência política em decorrência da implementação das reformas propostas por Evo Morales e da forte ofensiva contrária dos setores de direita conservadores.

representação” (FLEURY, 1994, p. 230). O desempenho do papel delegado ao Estado no contexto de mundialização do capital acaba reiterando a histórica característica de protagonista do subdesenvolvimento e lugar privilegiado do capital (MARINI, 2014).

O desenvolvimento e a modernização da infraestrutura dos países, em continuidade às indicações da Segunda Cúpula, também possuem centralidade no que concerne ao desenvolvimento dos países. Incentivos à qualificação dos setores de telecomunicações, transportes e energia são recomendados, seguindo a lógica de ser instituída parceria para cooperação e integração com organizações multilaterais e BMDs. Depreende-se o claro incentivo à privatização dos setores de infraestrutura sob o argumento da necessidade de expansão e modernização conforme visto no eixo que trata das Telecomunicações

Notando a importância de se aumentar a cooperação com o setor privado para expandir e modernizar ainda mais nossos setores de telecomunicações; reconhecendo e afirmando nosso empenho e dedicação à abertura dos mercados e à intensificação da concorrência livre, justa, equitativa, em todos os serviços de telecomunicações, ao mesmo tempo em respeitando-se o marco regulatório de cada país, de modo a atrair investimentos necessários para o desenvolvimento da infraestrutura e reduzir o custo do serviço [...]. (OEA, 2001, p. 19).

Contudo, de forma contrária ao apregoado pela OEA que defendia a melhoria dos serviços aos consumidores e a desobrigação do Estado com os altos custos para manter empresas produtivas, as privatizações das telecomunicações nos diferentes países resultaram em graves casos de corrupção, alijando ainda mais a população do acesso aos resultados esperados. Cita-se como exemplo, o caso envolvendo a venda da mexicana Teléfonos de México (Telmex), da argentina Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. (Entel) e do sistema de Telecomunicações Brasileiras (Telebras), em 1998 no Brasil⁸⁴ que resultaram em milhões de dólares desviados.

As novas ações quando comparadas as Cúpulas anteriores, destacam o reconhecimento da necessidade de desenvolver, implementar e manter programas e estratégias abrangentes de gestão de desastres, gestão agrícola e desenvolvimento rural. Esses eixos tentam dialogar de forma mais aproximada com as especificidades regionais.

No âmbito dos direitos humanos reforça-se a necessidade de os países darem continuidade aos esforços para consolidar o SIDH. Desdobram-se desse tema o fortalecimento das ações integradas no âmbito:

⁸⁴ Para maiores informações sobre os processos de privatização citados consultar: PASTORIZA, Flórida Antelo. A privatização na indústria de telecomunicações, antecedentes e lições para o caso brasileiro. Dissertação de Mestrado. Escola de pós-graduação em Economia - EPGE, da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Dezembro de 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/172>

a) dos migrantes e suas famílias, prevendo o estabelecimento de programas internacionais para promover e proteger os direitos humanos dos imigrantes, a cooperação e a troca de informações entre os Estados sobre redes de tráfico ilegal e a troca constata de informações sobre o fenômeno da imigração via realização de Conferências Regionais sobre Migração;

b) prevenção à violência contra a mulher com ênfase para a criação de políticas e práticas adicionais para combatê-la, e assegurar a compatibilidade com as obrigações legais internacionais, proibindo e eliminando todas as formas de discriminação baseadas em gênero;

c) defesa dos direitos das crianças e adolescentes através da assinatura e ratificação da Convenção sobre os Direitos das Crianças, especificamente nos quesitos que tratam sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil;

d) combate ao problema das drogas⁸⁵ com ênfase para a constituição de acordos multilaterais que busquem apoiar medidas contra o crime organizado, lavagem de dinheiro, desvio de precursores químicos, financiamento de grupos armados e outros tipos de atividades ilícitas decorrentes do tráfico de drogas e armas;

e) prevenção da violência indicando a implementação de programas integrados que incluam iniciativas para a solução de controvérsias, para a prevenção, atenção permanente, educação pública e tratamento adequado de casos de violência contra pessoas, famílias e comunidades, fortalecendo as capacidades institucionais nacionais, o fomento à cultura da paz, o policiamento comunitário e a modernização das leis penais com ênfase na capacitação em termos de direitos humanos e na prevenção de atos de violência.

No eixo que trata sobre os direitos humanos e liberdades fundamentais, nota-se uma desarticulação da compreensão dos direitos com a proteção social. Apesar de não se referir em específico aos direitos sociais, muitas das ações pretendidas, conforme disposto nos parágrafos precedentes, se referem à implementação das políticas sociais. Essa dissociação dialoga com a perspectiva de proteção social de caráter residual -liberal que não reconhece a materialidade dos direitos sociais via políticas sociais, reiterando a premissa individualista

⁸⁵ Vale ressaltar o caráter bélico conferido pelo documento a questão das drogas. O documento trata da “luta contra o problema das drogas” (OEA, 2001, p. 10). Além disso, recomenda que sejam criadas “unidades de inteligência financeira com o apoio da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e das agências internacionais especializadas nessa área, para as quais, nesse contexto, se recomenda que as iniciativas de treinamento da CICAD e do BID sejam expandidas” (OEA, 2001, p. 10). A compressão das drogas vinculada a uma perspectiva histórica e contraditória e vinculada a proteção social, fica ausente do documento.

em detrimento ao coletivo.

A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado. Essa vinculação de dependência das condições econômicas tem sido a principal causa dos problemas da viabilização dos direitos sociais, que não raro, são entendidos apenas como produto de um processo político, sem expressão no terreno da materialidade das políticas sociais” (COUTO, 2010, p. 48).

A Declaração apresenta um item específico para tratar sobre a sociedade civil, explicitando o importante papel da participação da sociedade civil na consolidação da democracia e que tal participação constitui “um dos elementos vitais para o êxito das políticas de desenvolvimento, considerando que homens e mulheres têm direito a participar, com igualdade e equidade, nos processos de tomada de decisões que afetam suas vidas e bem-estar” (OEA, 2001, p.16).

Para tanto, estimula o desenvolvimento de estratégias em nível nacional e com o apoio da OEA, outras organizações multilaterais e bancos multilaterais de investimento, com o objetivo de aumentar a capacidade de participação da sociedade civil “no sistema interamericano e no desenvolvimento político, econômico e social de suas comunidades e países” (OEA, 2001, p. 16).

Valores como solidariedade, cooperação e participação comunitária mascaram a desresponsabilização estatal na condução das políticas públicas sociais. O discurso da democratização e cidadania serve para escamotear a mercantilização das ações que até então eram, em maior grau, de competência do Estado. “O problema da utilização desses mecanismos está no seu caráter *substitutivo* dos serviços públicos e *não* na sua possível atuação complementar, sobretudo na democratização, fiscalização e controle desses serviços, que passam a ser precários ou inexistentes” (SOARES, 2002, p. 80, grifos da autora).

Seguindo essa linha de argumentação, o eixo da responsabilidade social das empresas é tido como estratégico para o desenvolvimento, uma vez que desempenham importante papel “na criação da prosperidade e no fluxo e manutenção do comércio e dos investimentos no Hemisfério” (OEA, 2001, p. 18). Acrescentam ainda a possibilidade de aporte, por parte das empresas, independente do seu tamanho, de valorosa contribuição “para o desenvolvimento sustentável e aumento do acesso às oportunidades, incluindo-se a redução das desigualdades nas comunidades onde opera” (OEA, 2001, p. 20).

Essa perspectiva reitera o *mix* público e privado na implementação de políticas públicas sociais, incentivando a substituição do gasto público social, como base de uma

Seguridade Social universal, por formas de financiamento baseadas em fundos especiais com recursos externos (SOARES, 2002).

Em relação à questão da pobreza, o documento coteja a estabilidade econômica e financeira com a possibilidade de sua superação. Sinaliza que uma atenção maior deve ser dada ao crescimento econômico e à redução da pobreza, “de maneira a reforçar-se mutuamente e que essa prioridade deve incluir as políticas sociais setoriais que efetivamente consigam reduzir a pobreza e aumentar os investimentos nas pessoas, com maior acesso à educação básica e aos serviços de saúde” (OEA, 2001, p. 18). Nota-se a permanência da centralidade na educação e saúde enquanto meios para superação da pobreza.

Há um item específico que trata sobre as ações em relação ao crescimento com equidade. Nesse eixo é reconhecido que o crescimento econômico é fundamental para a superação de disparidades econômicas e fortalecimento no Hemisfério e, que para alcançar um crescimento econômico sustentável, estabilidade social e política, é necessário enfrentar o principal desafio que confronta a região:

A erradicação da pobreza e da desigualdade – que exige uma abordagem integrada e concentrada que promova uma melhor competitividade, um comércio que estimule a igualdade e um acesso mais igualitário às oportunidades, levando em consideração as dificuldades que enfrentam os países da região [...] para obter financiamento para o seu desenvolvimento (OEA, 2001, p. 30).

Em momento algum do texto é indicada a necessidade de os orçamentos nacionais serem discutidos com ampla participação da sociedade civil na decisão política sobre a sua execução. Pelo contrário, fica clara a indução à centralização e submissão às orientações internacionais para implementação das políticas sociais. Esse item remete às ideias replicadas por Amartya Sen (2000)⁸⁶ e incorporadas pela OEA, que defendia a necessidade de ser estabelecido um equilíbrio entre o papel dos diferentes atores que compunham a cena política na busca pela ampliação das capacidades humanas básicas.

O autor advoga a necessidade de serem estabelecidas redes de cooperação institucionais que visassem a articular o mercado e o desenvolvimento social, permitindo ao indivíduo a liberdade para desenvolver suas capacidades e aproveitar as oportunidades.

Para a concepção de desenvolvimento como liberdade não é necessário estratégias planejadas e universais para as políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, mas antes políticas pontuais e específicas concebendo que o progresso

⁸⁶ O autor ficou amplamente conhecido após publicar a obra intitulada “Desenvolvimento como liberdade” em que recupera a teoria de Adam Smith e “atualiza”. Amartya Sen é economista e filósofo indiano, formado na Universidade de Cambridge. O autor ganhou o Prêmio Nobel em 1998.

pode ser condicionado por várias racionalidades desde que mantenha como meio e fim a abertura de oportunidades de liberdade para o desenvolvimento das capacidades individuais (MARANHÃO, 2009, p. 230).

Mais uma vez percebe-se a inferência quanto a aliança entre crescimento econômico e desenvolvimento social como possibilidades reais a serem materializadas. Essa compreensão remete à ideia desenvolvimentista que apregoava a modernização das condições econômicas, sociais e institucionais enquanto resultantes do desenvolvimento econômico (MARINI, 2010). Apesar de possuir clara influência das prerrogativas neoliberais, a Cúpula das Américas também remetia alguns aspectos à Teoria estruturalista.

Ainda nessa linha, o documento assinala a relevância de ser reconhecida a necessidade de financiamento para o desenvolvimento, “inclusive na assistência de doadores bilaterais e empréstimos dos Bancos Multilaterais de Financiamento em condições apropriadas (OEA, 2001, p. 31). Esse eixo deixa clara a relação pretendida entre o desenvolvimento, a tomada de empréstimos pelos países para sua concretização e, conseqüentemente, a incidência do capital financeiro nas economias nacionais, como evidencia à citação a seguir quando versa sobre as condições econômicas favoráveis.

Projetar e implementar, com a participação do BID, Banco Mundial e outros doadores, [...] legislação, políticas e normas que reduzam os custos iniciais, apoiem a criação de novos produtos financeiros para grupos de baixa renda e os jovens, fomentem o desenvolvimento de cooperativas de crédito, instituições financeiras comunitárias e instituições de apoio, tais como as agências de informações de crédito, criando condições que incentivem os bancos comerciais e outras instituições financeiras apropriadas a ampliar sua base de clientes para incluir maior número de micro, pequenas e médias empresas e fortalecer a capacidade das agências de desenvolvimento destinadas a apoiar as micro, pequenas e médias empresas (OEA, 2001, p. 31).

Essa forma específica de conformação financeira coaduna com as diretrizes neoliberais que pautavam o direcionamento econômico nesse período. O interesse financeiro sobre a destinação dos orçamentos nacionais e oferta de empréstimos para o custeio dos programas desenvolvidos significava um passo importante para a integração latino-americana na mundialização do capital.

O retorno do crescimento em alguns países emergentes da América Latina na década de 1990, depois do ingresso maciço de capitais, reforçou igualmente a ideia de uma relação positiva entre a participação crescente de um país (ou de uma região) no processo de globalização financeira e a aceleração de seu desenvolvimento econômico. (CAMARA; SALAMA, 2005, p. 199).

Contudo, em realidade, o novo regime de inserção financeira significou o

incremento da dívida pública na grande maioria dos países latino-americanos via financiamentos de longo prazo e predominância de recursos de origem privada. Essa forma determinada de integração financeira da América Latina ao contexto global acaba reiterando as características de dependência, constitutivas da região, uma vez que

O processo de mundialização financeira, medido em termos de fluxos de capitais, permanece circunscrito a uma vintena de países em desenvolvimento [...] e deixa abandonada a maioria dos países, alguns também abatidos sob o fardo da dívida. Mesmo para os países que participam da mundialização financeira, o exemplo da América Latina mostra que se trata de um fenômeno contraditório, fonte de instabilidade e de novas restrições para os países que recebem os capitais. (CAMARA; SALAMA, 2005, p. 220).

As ações incentivadas pela III Cúpula das Américas convergem com a internacionalização da economia e mantêm os países latino-americanos relegados a uma condição subalterna em relação às economias dos países centrais. O caráter dependente das economias latino-americanas é potencializado em tempos de mundialização financeira, uma vez que a execução de obras e investimentos públicos ficaria sempre atrelada ao financiamento dos bancos multilaterais. Em consequência, isso resultaria na sujeição dos países e suas respectivas políticas econômicas e decisões de investimentos à fiscalização internacional, por meio de condicionalidades.

Há de se destacar ainda o papel central que as mulheres ocupam no crescimento econômico. No eixo que trata sobre o aumento da estabilidade social e mobilidade, o documento ressalta a necessidade de ser promovido o reconhecimento da contribuição econômica e social do trabalho não remunerado realizado pelas mulheres predominantes no lar, indicando a necessidade de serem considerados programas de proteção social específicos a esse segmento.

Além disso, citava-se a necessidade de ser promovido o reconhecimento da contribuição econômica da mulher nos setores informais e de subsistência e do fornecimento, “através de bancos multilaterais de desenvolvimento regionais e internacionais e da comunidade de doadores, a assistência necessária às comunidades que participam de tais atividades” (OEA, 2001, p. 34). A Declaração potencializava a centralidade da mulher que, após alguns anos, iria se desdobrar na centralidade feminina nos programas de transferência de renda.

Mais especificamente sobre ações de proteção social, o texto categoriza algumas ações de forma abrangente. Dentre elas destacam-se:

a) Trabalho e emprego, sendo que é reconhecido o emprego como a “maneira mais

direta pela qual a atividade econômica está ligada à melhoria do padrão de vida dos nossos cidadãos e que a verdadeira prosperidade somente pode ser alcançada se incluir proteção e o respeito aos direitos básicos dos cidadãos” (OEA, 2001, p. 29). Nota-se que não há clareza conceitual quanto ao trabalho e emprego, sendo que o item versa de forma genérica sobre o acesso ao emprego. A necessidade de serem observados os regramentos elaborados pelos organismos internacionais no âmbito da defesa de direitos dos trabalhadores é destacada algumas vezes no documento.

b) Educação reconhecida como “chave para o fortalecimento das instituições democráticas, promoção do desenvolvimento humano, igualdade e compressão entre nossos povos, bem como sustentação do crescimento econômico e redução da pobreza” (OEA, 2001, p. 34). Em conformidade aos pressupostos estabelecidos na Segunda Cúpula, a educação continua sendo a principal política social para superação da desigualdade, sendo uma de suas diretrizes:

Formular e implementar políticas, no marco de uma estratégia para a superação das desigualdades sociais, que promovam o acesso à educação básica de qualidade para todos, incluindo a educação para a primeira infância e para adultos, especialmente para promover a alfabetização, provendo ao mesmo tempo métodos alternativos que atendam às necessidades dos segmentos menos favorecidos da população ou excluído dos sistemas de educação formal, em particular as meninas, as minorias, os indígenas e as crianças com necessidades educacionais especiais [...] (OEA, 2001, p. 35).

Ainda no âmbito da educação faz-se uma indicação sobre a indispensabilidade de ser promovida a popularização da ciência e da tecnologia como meios para avançar no estabelecimento e consolidação de uma cultura científica na região. Esse processo poderia significar uma conectividade regional por intermédio de tecnologias da informação e da comunicação essenciais às sociedades baseadas no conhecimento. Também significaria o “treinamento do capital humano potencial de alto nível” (OEA, 2001, p. 37), voltado ao fortalecimento dos setores da indústria, comércio e empresas.

c) Saúde havendo a necessidade de ser reafirmado o compromisso com uma reforma solidária nesse setor, enfatizando suas preocupações com as funções essenciais da saúde pública, qualidade de atendimento, acesso igualitário aos serviços de saúde e à cobertura de saúde.

Nota-se que a Declaração avança na discussão no eixo sobre a proteção social especificando mais as ações do âmbito da prevenção, promoção e atendimento, mas ainda mantém desvinculadas as ações referentes aos direitos humanos e seus desdobramentos. A

tendência fragmentária e focalista que perpassa a proposição de ações para enfrentamento dos crescentes índices de desemprego estrutural e pobreza indica o direcionamento das ações públicas para o âmbito privado com políticas sociais compensatórias de fundamentação neoliberal (SOARES, 2002).

Mais uma vez, não está em tela de juízo a canalização de recursos para os pobres, e sim o fato de esses programas substituírem políticas sociais mais abrangentes, sendo acompanhadas pela mercantilização dos serviços e benefícios sociais, pela capitalização do setor privado via subsídios e/ou incentivos fiscais, e pela deterioração e desfinanciamento do setor público. (SOARES, 2002, p. 80).

Sobre o desenvolvimento fica evidente a imprescindibilidade da implementação da ALCA enquanto meio para viabilizar a integração e consequente desenvolvimento dos países da região. A perspectiva de composição de um bloco econômico integrado sinalizava a estratégia dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos, para galgar condições de manter-se inserido no sistema global com maior estabilidade, dada a complexidade atingida pela estrutura do sistema financeiro global (HARVEY, 2008).

A pressão para a implementação do acordo de livre comércio decorria da emergência de elevar a capacidade de consumo em relação à crescente oferta de capitais que aumentava consideravelmente nesse período. Esse processo seguia a mesma perspectiva adotada pelos projetos de integração regional no período pós crise de 1970 que consolidaram a globalização. Naquele momento, a integração implicou a implantação de um novo esquema de divisão internacional do trabalho, afetando as relações entre os países latino-americanos e as economias centrais, bem como as relações dessas últimas entre si (MARINI, 2014).

A convocação da próxima reunião da Cúpula das Américas ocorreu três anos mais tarde, tendo como país sede a Argentina.

4.1.4 Quarta Cúpula das Américas: o direito ao trabalho

A quarta Cúpula das Américas ocorreu em 2005 na cidade de Mar Del Plata, na Argentina. O encontro teve como centralidade o trabalho – “conferimos ao direito ao trabalho, tal como está estipulado nos instrumentos de direitos humanos, um lugar central na agenda hemisférica, reconhecendo assim o papel essencial da criação de trabalho decente para a realização desse objetivo” (OEA, 2005a, p. 1). O combate à pobreza, desigualdade, fome e a governabilidade democráticas nas Américas também tiveram destaque nas

discussões e recomendações pactuadas pelos participantes.

O Quadro 4 apresenta em suma as informações sobre a Cúpula e os eixos de ação deliberados pelos participantes e publicados no Plano de Ação.

Quadro 4 - Síntese Declaração da IV Cúpula das Américas

(continua)

| IV CÚPULA DAS AMÉRICAS | | | |
|---|--|--|--|
| Novembro de 2005 – Mar Del Plata (Argentina) | | | |
| Participantes | Contexto | Objetivos | Principais resultados |
| 34 chefes de estado e governo – com exceção de Cuba | Desavenças sobre a inclusão da ALCA no documento final, princípios de tumulto nas ruas e árduas reuniões bilaterais marcaram a reunião. Como resultado os países refutaram a | Combater a pobreza, a desigualdade, a fome e a exclusão social para melhorar as condições de vida de nossos povos e fortalecer a governabilidade democrática nas Américas | As pretensões dos Estados Unidos de relançar a ALCA se chocaram com a postura do MERCOSUL e da Venezuela. Os chefes de Estado e Governo definiram ações específicas para promoção do desenvolvimento através da geração de emprego |
| PLANO DE AÇÃO | | | |
| Eixos⁸⁷ | | Estratégias para viabilização | |
| i) Criar trabalho decente | | <ul style="list-style-type: none"> - Eliminação do trabalho forçado até 2010 - Erradicação no mais tardar até 2020 as piores formas de trabalho infantil e diminuição do número de crianças que trabalham em violação às leis nacionais - Redução do desemprego juvenil e diminuição significativa da porcentagem de jovens que não estudam nem trabalham - Asseguramento a homens e mulheres acesso equitativo através da implementação de políticas que assegurem remuneração e condições iguais - Apoio à capacitação profissional em parceria com o setor privado | |
| ii) Crescimento com emprego | | <ul style="list-style-type: none"> - Incentivo ao investimento na infraestrutura básica que tenha impacto significativo sobre o emprego, com o intuito de promover o crescimento e o emprego produtivo - Estímulo a políticas que melhorem a distribuição de renda - Estabelecimento de mecanismos de intercâmbio de boas práticas e enfoques inovadores no campo do desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas | |
| | | (conclusão) | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Solicitação às organizações multilaterais pertinentes que fortaleçam as atividades de cooperação técnica e financeira dirigidas ao aumento do investimento em ciência, tecnologia, engenharia e inovação - Exploração de formas pelas quais os bancos de desenvolvimento multilateral prestem maior assistência aos países mais pobres e de menor capacidade creditícia | |
| iii) Desenvolvimento social | | <ul style="list-style-type: none"> - Promoção do desenvolvimento de políticas econômicas e sociais integrais no nível nacional, orientadas prioritariamente aos objetivos de crescimento de emprego; diminuição da pobreza, da marginalização e da desigualdade; ao desenvolvimento das capacidades pessoais; e ao acesso às | |

⁸⁷ Diferente dos Planos de Ação e Declarações anteriores, a Quarta Cúpula das Américas não sistematizou os documentos a partir de ações e objetivos.

| | |
|---|---|
| | oportunidades de desenvolvimento integral - Fortalecimento das estratégias para combate à HIV/AIDS, pandemia de influenza e gripe aviária, tuberculose - Promoção de esforços para assegurar a terminalidade e qualidade do ensino fundamental e médio |
| iv) Fortalecer a governabilidade democrática | - Continuidade do processo de fortalecimento e aperfeiçoamento da eficácia do SIDH, especialmente o funcionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) - Implementação da Declaração sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza e das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) |

Fonte: adaptado da Declaração e Plano de Ação da IV Cúpula das Américas (2005).

No que concerne ao futuro das Américas os países comprometeram-se a “continuar a implementar políticas macroeconômicas sólidas, destinadas a manter altos índices de crescimento, pleno emprego, políticas monetárias e fiscais prudentes, regimes de taxas de câmbio apropriadas, gestão prudente e adequada da dívida pública, a diversificação da economia e melhoria da competitividade” (OEA, 2005a, p. 1). No entanto, por diversas vezes na Declaração aparecem ressalvas quanto à Venezuela, devido às divergências políticas⁸⁸ claramente expressas pelo país em relação aos demais.

O documento evidencia o incentivo aos países que vivenciavam crises internas para continuar implementando políticas sólidas como estratégia para lidar com os fatores externos negativos. Destaque para a importância da cooperação internacional com os países de renda média-baixa e incentivo ao aumento do financiamento para países mais pobres e com menor capacidade creditícia junto aos BMDs. Todavia, o incentivo se traduzia na oferta de ampliação de empréstimos e, conseqüente, alargamento da dívida pública das economias nacionais. Em decorrência disso, a América Latina continua, ainda hoje,

[...] a representar uma das regiões mais inseridas na finança mundializada mediante fluxos líquidos surgidos desse tipo de financiamento [dívida], apesar do aumento dos investimentos diretos e sobretudo em carteira na composição dos capitais entrantes. (CAMARA; SALAMA, 2005, p. 207).

Na perspectiva de integração regional o documento pontuava as divergências existentes quanto à implementação da ALCA por parte de alguns países, mas indicava a continuidade das negociações no ano de 2006. Referia ainda que a Cúpula iria dar

⁸⁸ Nesse período a Venezuela, sob o comando de Hugo Chávez, implementava o projeto da Revolução Bolivariana (em referência a Simón Bolívar), pretendendo implantar o “socialismo do século XXI”. Vale ressaltar que, conforme dados publicados pela CEPAL no “Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe 2005”, o país liderava, pelo segundo ano consecutivo, o crescimento da economia latino-americana, com uma taxa de 9% em 2005, impulsionada pelo dinamismo do setor não petrolífero.

continuidade ao cumprimento da Agenda de Doha para o desenvolvimento⁸⁹, trabalhando para que a região conseguisse “maior acesso aos mercados para nossas exportações, a eliminação de todas as formas de subsídio à exportação de produtos agrícolas e redução substancial de medidas de apoio interno que distorcem o comércio” (OEA, 2005a, p. 4)

Pela primeira vez o documento se refere a um perfil desejado para as agências multilaterais afirmando que “para realizarmos nossos objetivos de desenvolvimento sustentável, necessitamos de instituições internacionais e multilaterais mais eficazes, democráticas e dispostas a prestar contas” (OEA, 2005a, p. 3).

No âmbito dos direitos humanos os países signatários comprometem-se a seguir combatendo a discriminação de gênero no trabalho, o racismo, a discriminação e intolerância, o trabalho infantil, o preconceito contra os migrantes, trabalho forçado, desrespeito aos indígenas e afrodescendentes. A democracia representativa também é aludida como eixo central e condição indispensável à estabilidade, à paz e ao desenvolvimento da região.

O documento refere a necessidade de ser garantida “uma governabilidade democrática baseada no respeito ao Estado de Direito e que seja estável, transparente, eficaz, inclusiva e responsável para a criação de um ambiente facilitador para atrair investimento, construir prosperidade econômica, promover a criação de trabalho decente e alcançar justiça social” (OEA, 2005a, p. 13).

Em atenção ao que versa a citação acima, pode-se apreender a importância conferida à dimensão econômica e o papel relegado ao Estado para consecução desse objetivo. Essa percepção remete ao papel assumido pelos países latino-americanos ao longo da história que o tem colocado a serviço do capital (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2011). Soma-se a isso a percepção de que a justiça social será produto do desenvolvimento econômico, como se fosse uma espécie de receituário: políticas de crescimento econômico igual melhora das condições de vida, conforme já problematizado anteriormente.

No que tange à relação com a sociedade civil há o reconhecimento da importância de ser fortalecido o diálogo social “inclusivo, transparente e amplo, com todos os setores interessados da sociedade, nos níveis local, nacional, regional e hemisférico” (OEA, 2005a,

⁸⁹ Em novembro de 2001, em Doha, no Catar, foi lançada a Rodada de Doha da OMC, também conhecida como Rodada de Doha para o Desenvolvimento, por meio da qual os Ministros das Relações Exteriores e de Comércio comprometeram-se a buscar a liberalização comercial e o crescimento econômico, com ênfase nas necessidades dos países em desenvolvimento. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/694-a-rodada-de-doha-da-omc>

p. 8). Nesse eixo cita-se o papel “consultivo” desempenhado pelas organizações de empregadores e trabalhadores na definição das políticas de emprego e trabalhistas. Apesar de definir o diálogo social como instrumento básico para a promoção e consolidação da democracia, o documento designa aos sindicatos o papel consultivo, evidenciando a perspectiva conciliadora que perpassa a relação entre empregados e empregadores.

Esse eixo em específico remete a duas tendências que o movimento sindical ou de organização dos trabalhadores vem reproduzindo. A primeira delas é a tendência crescente de institucionalização e burocratização que acabam distanciando “os organismos de suas bases sociais, aumentando ainda mais o fosso entre as instituições sindicais e os movimentos sociais autônomos.” (ANTUNES, 2011, p. 50). A segunda refere-se à tendência, “desenvolvida a partir do toyotismo, que consiste em reduzir o sindicato ao âmbito exclusivamente fabril, chamado ‘sindicalismo de empresa’, de perfil patronal, mais vulnerável e vinculado ao capital.” (ANTUNES, 2011, p. 50).

As duas tendências citadas corroboram com os impedimentos à luta dos trabalhadores e dificuldades estruturais para a consolidação da democracia na América Latina. A fragilidade e a pouca experiência democrática das forças políticas nacionais, associadas à complexidade das conformações sociais dos diferentes países e a pressão internacional para a globalização de todas as relações sociais, incidem de forma vigorosa na possibilidade de se constituir um “diálogo social” que realmente inclua e considere os distintos atores sociais e as contradições inerentes aos processos políticos.

Dada a breve e espasmódica história da democracia na área, não surpreende observar que aos líderes sociais e políticos genuinamente interessados em sua promoção se vejam às vezes superados por toda uma série de acontecimentos e reações que não tinham antecipado. Ou que, perdendo de vista as delimitações que realmente estruturam o acidentado trânsito para a democracia, se esgotem em intermináveis disputas pela divisão de minúsculas parcelas de poder, ignorando a gravidade das ameaças que antes do que se poderia esperar podem pôr fim ao processo democratizador. Convém acrescentar que o espectro da ingovernabilidade ronda constantemente as frágeis alianças governantes, estimulado pelas consequências não desejadas da encarniçada competição eleitoral e as enormes dificuldades que supõe governar democraticamente países subdesenvolvidos e não habituados a isso [...]. (BORÓN, 1994, p. 169).

Um dos destaques do texto é o reconhecimento da relação intrínseca entre crescimento econômico sustentado com equidade e inclusão social enquanto condição indispensável para criação de emprego, combate à pobreza extrema e superação da desigualdade. O documento cita a Cúpula do Milênio onde foi pactuado o compromisso de redução de 50% até 2015 da proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema (na época

96 milhões). Para tanto, aponta a necessidade de “aprimorar a transparência e o clima de investimento em nossos países, desenvolver o capital humano, estimular o aumento da renda e melhorar sua distribuição, promover a responsabilidade social das empresas e incentivar tanto o espírito empreendedor como uma vigorosa atividade empresarial” (OEA, 2005a, p. 3).

As micro, pequenas e médias empresas aparecem novamente enquanto força estratégica na geração de novos empregos e na melhoria da qualidade de vida. O documento reforça o papel positivo que exercem no desenvolvimento e crescimento econômico, promovendo ao mesmo tempo a equidade e a inclusão social. Há o reforço do compromisso de contribuir com a facilitação e participação das pequenas e médias empresas no mercado interno e comércio internacional como estratégia para sua promoção e fortalecimento através do apoio dos BMDs.

Para o crescimento econômico é demarcada a necessidade de se constituir um clima comercial que seja capaz de atrair investimentos e promover a criação de novas empresas e incentivar a concorrência. A constituição de políticas fiscais responsáveis é entendida como elemento imprescindível para que ocorra o crescimento equitativo e gerador de empregos. Pela primeira vez o desenvolvimento do setor rural e agropecuário aparece nas recomendações como importantes para a promoção de investimento, geração de emprego e prosperidade rural.

A declaração reconhece ainda que a redução da desigualdade e a eliminação da pobreza não podem ser alcançadas apenas por meio de políticas sociais de caráter assistencial, mas também a partir da implementação de políticas abrangentes que institucionalizam a luta contra a pobreza. Nesse viés, sinaliza as políticas de educação, saúde, mercado de trabalho e crédito. Interessante observar que a declaração cita o mercado de trabalho como “política abrangente” e não o trabalho enquanto direito social. Seguindo a lógica expressa pela III Cúpula, aqui também se evidencia a dissociação entre direitos sociais e políticas sociais.

Em seguimento a essa linha, apresenta a geração de mais e melhores empregos como estratégia para a estabilidade democrática, coesão e inclusão social e a prosperidade. Além disso, ratifica o compromisso do grupo em seguir “reformando a arquitetura financeira internacional” e, para tanto, traça possíveis objetivos para a reforma: “contribuir para a prevenção e solução rápida das crises financeiras, que prejudicam especialmente os países em desenvolvimento da região, aumentar o financiamento para o desenvolvimento; combater a pobreza e fortalecer a governabilidade democrática.” (OEA, 2005a, p. 3). Mais uma vez

fica explícita a relação linear entre o desenvolvimento e a proteção social, expressa na vertente estruturalista cepalina.

A educação é vinculada como meio potente para melhorar as oportunidades de trabalho. “o investimento em aumento do conhecimento, aptidões, capacidades e habilidades facilita o acesso ao emprego e a reinserção no mesmo, apoia o aperfeiçoamento pessoal e profissional, maximiza a produtividade da economia e o fortalecimento institucional.” (OEA, 2005a, p. 8). Afirma-se que o aprimoramento das capacidades de cidadania e maior produtividade dependem de uma força de trabalho devidamente educada e preparada.

Perpassa a discussão sobre o aprimoramento de cidadania e a formação dos trabalhadores a instituição no mundo do trabalho e no universo produtivo das práticas que conformam a nova morfologia do trabalho (ANTUNES, 2011). Vinculado a essa mudança o “novo mundo do trabalho” requer um trabalhador qualificado, participativo, multifuncional, polivalente, superespecializado e dotado de um sentimento infundável de realizar-se no espaço do trabalho.

Mais uma vez a participação do setor privado e organismos multilaterais são imprescindíveis para a consecução desses objetivos. De forma inovadora os servidores públicos são citados como público para capacitações e treinamentos com o objetivo de contribuir para melhorar suas aptidões e para reforçar a educação em valores e melhorar práticas democráticas na região. A nova morfologia do trabalho adentrava explicitamente o espaço estatal pressionando para que fossem adotadas práticas gerenciais/empresariais.

Para tanto, há o incentivo para que os governos explorem, junto às instituições financeiras internacionais, formas inovadoras de aumentar o financiamento da educação como, por exemplo, a troca da dívida por investimentos em educação. Contextualizando o cenário regional torna possível apreender que importantes mudanças começavam a ocorrer na educação via desenvolvimento de programas que incentivavam o acesso, principalmente, no âmbito do ensino técnico e superior.

Exemplo da expansão do financiamento estudantil é o Programa brasileiro Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, que tinha como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior.

Especificamente no que concerne aos sistemas de proteção social, o documento indicava a promoção de “sistemas integrados de políticas públicas ambientais, de emprego, de saúde e de seguridade social para proteger a saúde e a segurança de todos os trabalhadores

e trabalhadoras, bem como incentivaremos uma cultura de prevenção e controle de riscos ocupacionais no Hemisfério.” (OEA, 2005a, p. 3).

Não há clareza sobre o que se entende por “seguridade social”, uma vez que o termo por si só é bastante amplo, bem como a configuração assumida nos diferentes países. A imprecisão conceitual parece ser intencional e remete à constituição de sistemas híbridos de seguridade pautados basicamente nos programas de transferência de renda e benefícios vinculados ao trabalho formal. Importa assinalar a característica histórica de centralização da proteção social aos trabalhadores formais, pautada em sistema de contribuição prévia, que é reforçada no documento quando, por exemplo, cita que é preciso “promover metas para a formalização gradual dos trabalhadores assalariados que não gozem de proteção social [...]” (OEA, 2005b, p.2)

Essa argumentação segue na proposição para que sejam estabelecidas ações que visem a “proporcionar, melhorar ou ampliar, conforme o caso, sistemas de proteção social abrangentes para que todos os trabalhadores tenham acesso a mecanismos seguros de proteção social pertinentes”. (OEA, 2005b, p. 2). Nota-se a indicação para que seja observada a paridade de direitos no acesso aos benefícios da proteção social entre homens e mulheres.

Soma-se a isso o incentivo à constituição de sistemas integrados para troca de informações entre os diferentes países. Apesar de aludir à possibilidade de qualificação conjunta, os sistemas também exerciam um controle internacional sobre a implementação das políticas sociais, permitindo uma padronização dos programas e ações desenvolvidas.

A Quarta Cúpula das Américas significou a derrocada das negociações para a implementação da ALCA. Países como a Venezuela, por exemplo, problematizaram as intenções dos países proponentes, principalmente dos Estados Unidos em relação as economias regionais. Além disso questionava-se sobre o desequilíbrio e a desigualdade existentes entre as economias centrais e periféricas e a viabilidade de ser estabelecida uma relação multilateral equânime. Outro elemento que exerceu importante influência no recuo da ALCA foi a consolidação do MERCOSUL⁹⁰ como estratégia de integração regional.

⁹⁰ O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, criou o MERCOSUL, composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. A configuração atual do MERCOSUL encontra seu marco institucional no Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994. O Protocolo reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, atribuindo-lhe, assim, competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O MERCOSUL caracteriza-se, ademais, pelo regionalismo aberto, ou seja, tem por objetivo não só o aumento do

Após a realização do quarto encontro e das inúmeras recomendações e pactuações produzidas, os países deliberaram que a realização da próxima reunião da Cúpula iria ocorrer em 2009 em Trinidad e Tobago.

4.1.5 A quinta Cúpula das Américas: prosperidade humana, segurança energética e sustentabilidade ambiental

A cidade de Porto Espanha em Trinidad e Tobago sediou a quinta Cúpula das Américas que ocorreu em dezenove de abril de 2009. O encontro teve como lema “Garantindo o Futuro dos nossos Cidadãos através da Promoção da Prosperidade Humana, Segurança Energética e Sustentabilidade Ambiental”.

Anterior à realização da reunião da Cúpula, foi publicado em 2007 um documento intitulado “Para a Quinta Cúpula das Américas” com o objetivo de apoiar as reflexões e deliberações realizadas na Quinta edição. A publicação apresentava as contribuições das doze instituições multilaterais da América Latina e Caribe integrantes do Grupo de Trabalho Conjunto das Cúpulas (GTCC). Cada um dos textos oferecia um ponto de vista institucional sobre os desafios e prioridades que o Hemisfério enfrentava.

De modo geral, a sistematização avaliava que a situação da região era positiva, incluindo a normalidade democrática, a situação econômica e consequente melhora dos indicadores econômicos e sociais.

La emergencia de China e India en la economía mundial, junto con el buen desempeño económico de Estados Unidos y la Unión Europea y la consolidada recuperación de la economía japonesa han permitido generar una fuerte demanda por materias primas-principal producto de exportación de las economías de la región- y ha generado una gran liquidez mundial que ha facilitado el incremento de la inversión en los países de la región. Como consecuencia de lo anterior se observan cifras positivas en los principales indicadores: Según CEPAL el crecimiento regional se eleva sobre el 4% en los últimos tres años y sobre el 5% durante 2006; el nivel de pobreza, a su vez, se ha reducido 4.2% entre 2002 y 2005 y se estima que entre 2005 y 2006 haya disminuido otro punto porcentual con una reducción aún mayor de la indigencia. También la inflación ha disminuido en el biénio 2005-2006 desde un 6.1% a un 4.8%, beneficiando fuertemente el crecimiento económico⁹¹. (OEA, 2007, p. 9-10)

comércio intrazona, mas também o estímulo ao intercâmbio com outros parceiros comerciais. São Estados Associados do MERCOSUL a Bolívia (em processo de adesão ao MERCOSUL), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Guiana e Suriname tornaram-se Estados Associados em 2013. Com isso, todos os países da América do Sul fazem parte do MERCOSUL, seja como Estados Parte, seja como Associado. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>.

⁹¹ O surgimento da China e da Índia na economia mundial, juntamente com o bom desempenho econômico dos Estados Unidos e da União Européia e a recuperação consolidada da economia japonesa, permitiram gerar uma forte demanda de matérias-primas - o principal produto de exportação das economias de a região - e gerou uma

Essa constatação, conforme os autores, sinalizava para a superação da imagem de instabilidade política e volatilidade financeira que caracterizou a região por décadas. Além disso, provocava a reflexão sobre como aproveitar as oportunidades que circundavam esse cenário positivo e superar os “grandes problemas” existentes na região. Dentre os principais fracassos que permeiam a América Latina, mas também o restante do mundo, destacavam: a) a incapacidade humana de erradicar, ou até mesmo, diminuir a violência; b) incapacidade de eliminar a extrema pobreza e reconhecimento de que o crescimento alcançado na região não foi capaz de reduzir a diferença entre ricos e pobres tendo, pelo contrário, aumentado entre os indivíduos e entre os países e; c) incapacidade de impedir a deterioração do meio ambiente.

O documento também elencava os principais desafios que deveriam ser superados como forma de minorar os fracassos citados. A consolidação do crescimento, a superação da desigualdade, a luta contra a criminalidade e a governabilidade são tratadas em diferentes perspectivas no intuito de problematizá-las e traçar estratégias para serem suplantadas. O item 4.2 irá analisar as ações de forma mais pormenorizada, considerando a relevância das agências multilaterais na formulação das políticas de desenvolvimento e proteção social na América Latina.

Analisando-se o Plano de Ação chancelado na quinta reunião depreende-se que, em seguimento à perspectiva de promover a cooperação, integração e solidariedade no Hemisfério, os países reiteravam o compromisso de:

Fortalecer os esforços em nível nacional, regional e hemisférico, no sentido de criar condições para a justiça, a prosperidade, a segurança e a paz, para todos os povos das Américas, com base na proteção, na promoção e, no respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (OEA, 2009, p. 1).

O documento apresentava seis principais eixos que se desdobraram em noventa e sete ações. Diferente das reuniões anteriores, a quinta Cúpula contou com encontros preparatórios sob a coordenação do GRIC. Em 2008 ocorreram seis reuniões e em 2009

grande liquidez global que facilitou o aumento do investimento nos países da região. Como resultado disso, observa-se valores positivos nos principais indicadores: de acordo com a CEPAL, o crescimento regional aumentou acima de 4% nos últimos três anos e superior a 5% em 2006; o nível de pobreza, por sua vez, foi reduzido em 4,2% entre 2002 e 2005, e estima-se que, entre 2005 e 2006, tenha diminuído em outro ponto percentual com uma redução ainda maior na indigência. A inflação também diminuiu no período 2005-2006 de 6,1% para 4,8%, beneficiando fortemente o crescimento econômico. (tradução nossa).

outras quatro em que participaram os Ministros das Relações Exteriores. O Quadro 5 apresenta uma síntese dos eixos que balizaram o encontro, bem como do Plano de ações pactuadas pelos países membros.

Quadro 5 – Síntese da Declaração da V Cúpula das Américas

(continua)

| V CÚPULA DAS AMÉRICAS | | | |
|---|--|--|---|
| Abril de 2009 – Porto Espanha (Trinidade e Tobago) | | | |
| Participantes | Contexto | Objetivos | Principais resultados |
| 34 chefes de estado e governo – com exceção de Cuba | A primeira cúpula regional depois da eleição do presidente Barack Obama. Crise econômica global e efeitos produzidos na região. | Visava aprofundar as relações interamericanas, proteger e promover as liberdades políticas e civis e melhorar o bem-estar social, econômico e cultural de nossos povos, formulando soluções coletivas aos desafios mais prementes que enfrenta o nosso Hemisfério. | Aproximação de Barack Obama com as lideranças da região. Sinalização sobre o fim do embargo à Cuba. Pactuação de estratégias para enfrentamento da crise econômica. |
| PLANO DE AÇÃO | | | |
| Eixos | Estratégias para viabilização | | |
| Promoção da prosperidade humana | <ul style="list-style-type: none"> - Intensificação à cooperação e trabalho em conjunto para retomar o crescimento global e alcançar as reformas que se fazem necessárias nos sistemas financeiros mundiais - Continuidade ao desenvolvimento e implementação de políticas e programas de proteção e inclusão social que priorizem as pessoas que vivem em condição de pobreza e vulnerabilidade com o objetivo de diminuir a desigualdade e as disparidades sociais, bem como reduzir a pobreza extrema até 2015 - Promoção do desenvolvimento sustentável de economias pequenas e vulneráveis do Hemisfério, melhorando sua competitividade, reforçando a capacidade humana e institucional, infraestrutura financeira e física - Insistência no estabelecimento de um sistema de comércio multilateral aberto, transparente e baseado em normas - Reafirmação com a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT e com a continuidade dos esforços para facilitar e incentivar a geração de oportunidades de empregos mais dignos e produtivos no setor formal - Proteção de todas as pessoas, especialmente as mulheres, as crianças e os adolescentes de todas as formas de tráfico humano e exploração sexual e econômica, e de proporcionar proteção e assistência às vítimas - Criação das condições para incremento do investimento público e adoção de medidas que promovam o investimento no setor privado, | | |
| | <p>(continuação)</p> <ul style="list-style-type: none"> principalmente em ciência, tecnologia, engenharia, inovação, pesquisa e desenvolvimento -Adoção de ação em caráter de urgência, em parceria com as organizações internacionais e regionais, para desenvolver e implementar políticas e programas a fim de enfrentar os desafios referentes a segurança alimentar - Empreender esforços para continuar reduzindo os índices de mortalidade materna e infantil, bem como redução das doenças não-transmissíveis e transmissíveis., o abuso e uso de drogas ilícitas - Reconhecimento da educação enquanto um processo vitalício que promove a inclusão social e a cidadania democrática - Investimento na juventude, implementando políticas e programas | | |

| | |
|---|--|
| | <p>destinados à expansão de suas oportunidades econômicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proteção dos direitos e dignidade dos deficientes e promoção de sua plena participação e inclusão no desenvolvimento das sociedades Americanas - Incorporação de temas referentes à terceira idade nas agendas das políticas públicas - Reconhecimento das contribuições da cultura na formação da coesão social e no estabelecimento de comunidades mais sólidas e inclusivas através do incentivo ao diálogo entre as culturas e respeito à diversidade cultural |
| Promoção da segurança energética | <ul style="list-style-type: none"> - Ampliação dos esforços para o desenvolvimento de sistemas de energia mais limpos, economicamente viáveis, acessíveis e sustentáveis através da promoção do acesso à energia e a tecnologias e práticas energéticas eficientes em todos os setores - Apoio ao desenvolvimento e implementação das melhores práticas que voluntariamente adotem as empresas como parte de sua responsabilidade social no setor energético, enfatizando, as iniciativas que fortaleçam o diálogo entre o governo, a indústria, as comunidades locais, os grupos indígenas e as organizações não-governamentais |
| Promoção da sustentabilidade ambiental | <ul style="list-style-type: none"> - Reafirmação do compromisso com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e seu objetivo de alcançar a estabilização das concentrações de gás do efeito estufa na atmosfera em um nível capaz de evitar a perigosa interferência antropogênica no sistema climático - Compromisso com a melhora da cooperação regional e fortalecimento da capacidade nacional técnica e institucional em redução, prevenção, prontidão e resposta, bem como em recuperação, resiliência, redução de risco, mitigação de impacto e avaliação em matéria de desastre - Promoção da sustentabilidade ambiental por meio da cooperação regional com vistas a: a) gestão sustentável das florestas; b) gestão sustentável de áreas protegidas e de Sítios do Patrimônio Mundial; c) proteção das espécies ameaçadas e migratórias; d) combate ao tráfico ilegal internacional da biodiversidade; e) promoção do intercâmbio de conhecimento científico sobre biodiversidade e; f) reconhecimento e distribuição dos benefícios resultantes do acesso e do uso dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados |
| Fortalecimento da segurança pública | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento da cooperação entre os Estados americanos em assunto de segurança através da promoção de políticas públicas, em coordenação com as instituições pertinentes e com a participação cidadã e comunitária, destinadas a prevenir o crime, a violência e a insegurança - Compromisso com a prevenção, punição e eliminação do terrorismo e a continuidade da luta contra todas as atividades criminosas que o financiem e facilitem - Continuidade da luta contra todas as formas do crime organizado transnacional, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de armas, munições e explosivos, tráfico ilícito de pessoas e tráfico de migrantes, lavagem de ativos, corrupção terrorismo, sequestro, quadrilhas criminosas e crimes associados com o uso da tecnologia, inclusive o crime cibernético |
| | (conclusão) |
| Fortalecimento da governança democrática | <ul style="list-style-type: none"> - Renovação do compromisso de combater a pobreza, desigualdade, fome e a exclusão social para elevar o padrão de vida dos povos das Américas e fortalecer a governança democrática - Reafirmação da importância de melhorar a descentralização, o governo local e a participação dos cidadãos nos espaços democráticos - Reiteração do compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos no Hemisfério e do fortalecimento do SIDH com o devido respeito à sua autonomia e independência |
| Fortalecimento do processo de seguimento das Cúpulas das Américas e da efetividade de sua implementação | <ul style="list-style-type: none"> - Compromisso com a continuidade da exploração de formas em que os governos americanos possam criar, fortalecer e manter parcerias com todos os setores da sociedade, principalmente os setores empresarial, trabalhista e acadêmico |

Fonte: adaptado das Declarações e Planos de Ação da Cúpula das Américas (2009).

A declaração da quinta Cúpula inicia fazendo referência às dificuldades enfrentadas pelos países frente à crise financeira que o mundo vivenciava. O documento afirma que os representantes governamentais estão “determinados a intensificar a nossa cooperação e a trabalhar em conjunto para retomar o crescimento global e alcançar as reformas que se fazem necessárias nos sistemas financeiros mundiais.” (OEA, 2009, p. 1).

Os impactos produzidos pela crise seriam sentidos pelos países latino-americanos um pouco depois do que pelos países centrais. Isso porque as economias centrais encontravam-se mais diretamente ligadas à relação crédito-gasto-renda especulativa. Os bastidores da crise congregavam a desregulamentação financeira e bancária e a massa de capital fictício advinda do crescimento do mercado imobiliário que teve como principal sustentação o financiamento via empréstimos bancários com base em crédito imobiliário (CARCANHOLO, 2011b).

As taxas de crescimento de renda observadas no início do século XXI fomentaram a expansão de crédito para o setor denominado *subprime*⁹² do mercado. Esse aumento de oferta de crédito para os imóveis desencadeou uma expansão no mercado, típica do capital fictício, pois esse aumento permitiu aos tomadores de empréstimo, que tinham seus imóveis hipotecados, quitar suas dívidas e com os valores excedentes, adquirir novo imóvel, ampliar seu consumo de bens supérfluos e, até mesmo aumentar seus gastos em lazer turístico, todas essas ações com base no crédito hipotecário. Esse movimento elevava ainda mais a demanda no setor imobiliário, o que resultou em aumento dos preços dos imóveis e induzindo a continuidade desse circuito (CARCANHOLO, 2011b).

Enquanto esse processo foi acompanhado da elevação da oferta de capital monetário que permitia maior demanda por dinheiro e, conseqüente, circulação, a expectativa era de continuidade da alta dos preços dos imóveis e êxito na acumulação. No entanto, a partir do momento em que a demanda pelo capital monetário deixou de ser acompanhada pelo financiamento que permitia a rolagem dos passivos e a alta dos preços não conseguia mais sustentar a massa de capital fictício ali acumulada e, assim a economia entrou em crise.

O momento de baixa no ciclo desse mercado (principalmente a partir do *subprime*) se deu quando a elevação da inadimplência nas hipotecas, junto com a elevação das taxas de juros americanas, em 2004, redundara na redução dos preços dos imóveis e da oferta de crédito imobiliário, o que elevou ainda mais a inadimplência e transformou o círculo “virtuoso” em vicioso. (CARCANHOLO, 2011b, p. 77,

⁹² Subprime refere-se “aqueles tomadores de empréstimo que não possuem tantas garantias de honrar os créditos, seja porque não possuem fonte de renda definida e estável, ou porque, quando têm empregos, são de baixa qualidade, temporários, instáveis.” (CARCANHOLO, 2011, p. 77).

grifos do autor).

A crise no mercado *subprime* americano alcançou repercussões mundiais e atingiu as vulneráveis economias latino-americanas. Os mecanismos de desdobramento da crise na América Latina repetiram os padrões históricos da sua formação econômico-social e, com as devidas especificidades nacionais, “combinam estrangulamento cambial, desorganização das finanças públicas, instabilidade monetária e financeira, estagnação da produção, quebra de empresas, destruição de forças produtivas e ampliação do desemprego” (SAMPAIO Jr., 2010, p. 48).

As políticas de ajuste operadas pelos Estados latino-americanos associadas aos efeitos da crise global acabaram contribuindo com a desarticulação das capacidades político-decisórias nacionais frente às adversidades vivenciadas. As promessas de desenvolvimento e modernização, advindas da reestruturação produtiva e da globalização tornaram-se incipientes ou até mesmo nulas, ficando restritas a uma pequena parcela de privilegiados. Em consequência, acentua-se o processo de reversão neocolonial, deixando as economias periféricas ainda mais vulneráveis e dependentes dos capitais internacionais.

A difusão desigual do progresso técnico acentuou as assimetrias na divisão internacional do trabalho e exacerbou as características predatórias do capital, ampliando o hiato que separa o desenvolvimento do subdesenvolvimento e revitalizando formas, que se imaginavam ultrapassadas, de superexploração do trabalho e de depreciação do meio ambiente. (SAMPAIO Jr., 2010, p. 36).

Todavia, estavam ausentes dos documentos da OEA a problematização e/ou reflexão sobre os motivos que desdobraram a grave crise de 2008. Da mesma forma, os possíveis impactos causados nas economias nacionais não são comentados nos documentos oficiais aprovados pela Cúpula. A estratégia principal para superação dos efeitos da crise apontada pelos membros da OEA consistia em um parágrafo:

Estamos comprometidos a abordar a atual crise financeira, a fim de atingir nossos objetivos de promover a prosperidade humana e assegurar o futuro dos nossos cidadãos. Estamos determinados a intensificar a nossa cooperação e a trabalhar em conjunto para retomar o crescimento global e alcançar as reformas que se fazem necessárias nos sistemas financeiros mundiais. (OEA, 2009, p. 1).

Apesar da pouca atenção concedida pela Cúpula à crise de 2008, a América Latina sofreu impactos extremamente negativos em suas economias, principalmente pelo agravamento da deterioração dos termos de troca e elevação das taxas de mais-valia via intensificação da superexploração do trabalho. Esse cenário acabou desdobrando-se no

recrudescimento dos indicadores sociais e aprofundamento da subordinação das economias nacionais ao capital internacional.

No que se refere aos países periféricos ou dependentes, o atual momento do capitalismo contemporâneo tende a aprofundar a inserção dependente dessas economias na lógica da acumulação mundial de capital. São justamente nos momentos de crise que o processo de concorrência entre os distintos capitais exacerba seu lado conflitivo. Isto amplia os mecanismos que fazem com que uma parcela da mais-valia produzida pelas economias dependentes seja apropriada e acumulada nas economias centrais, exigindo do capitalismo periférico a maior elevação ainda das taxas de mais-valia para dar-lhe alguma dinâmica interna. Por sua vez, à minguagem dos mercados centrais faz com que as economias dependentes, que tiveram o processo de reprimarização de suas exportações aprofundados no período, sofram a grande instabilidade dos preços de seus principais produtos exportáveis, cada vez mais determinados pela lógica do capital fictício. Com a retração dos mercados para suas exportações, e também como consequência da crise, a baixa no mercado de crédito internacional, necessário para financiar as contas externas estruturalmente desequilibradas, o cenário externo para as economias dependentes é de piora em suas inserções subordinadas ao capitalismo mundial. (CARCANHOLO, 2011b, p. 83).

No eixo sobre o fortalecimento da governança democrática as recomendações novamente conferiam ênfase à defesa da democracia enquanto elemento essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas. Sem contextualização sobre o processo sócio-histórico da democracia latino-americana o documento aludia a uma possível conciliação de interesses entre capital e democracia e a superação das contradições que pautam o cerne dessa relação.

Sobre a constituição do livre mercado das Américas, o documento faz referência à necessidade de ser reconhecida de que todos “os nossos povos” se beneficiem do aumento das oportunidades e dos progressos do bem-estar que gera o sistema multilateral de comércio. Essa ressalva foi incluída em decorrência dos encaminhamentos realizados na Cúpula de Mar Del Plata onde alguns países acusaram a intenção da constituição da ALCA como estratégia para beneficiar a exploração dos Estados Unidos em relação aos demais países.

O discurso que envidava a socialização do progresso e conquistas obtidas através da materialização das recomendações elaboradas encobria o controle e usurpação, cada vez maior, do capital financeiro sobre o processo de acumulação latino-americano. A crescente centralização do capital significou o avanço da desnacionalização econômica, além de encobrir o aumento paulatino da dependência dos países periféricos em relação ao capital internacional.

Transformados em meros “mercados emergentes”, as economias da periferia

tornaram-se alvos de verdadeiras operações de pilhagem por parte dos grandes conglomerados internacionais interessados em tirar proveito de privatizações, fusões e aquisições; utilizar o poder de monopólio para controlar segmentos inteiros do mercado nacional e internacional; aproveitar a fragilidade e o desespero dos países endividados para extorquir-lhes polpidos recursos, sob a forma de benefícios fiscais e financeiros; e explorar as vantagens comparativas derivadas do controle de matérias-primas estratégicas, da presença de mão de obra barata e da possibilidade ilimitada de depredar o meio ambiente. (SAMPAIO Jr., 2010, p. 45).

O incentivo ao crescimento das micro, pequenas e médias empresas é novamente apontado como uma “força estratégica para a geração de novos empregos e a melhoria da qualidade de vida, [tendo] impacto positivo no desenvolvimento e crescimento econômico, promovendo, ao mesmo tempo, a equidade e a inclusão social”. (OEA, 2009, p. 3). Para tanto, é incentivado que as organizações internacionais e regionais de financiamento intensifiquem seus esforços no sentido de impulsionar o desenvolvimento e crescimento das economias regionais, aumentando os empréstimos e expandindo significativamente o acesso ao crédito até 2012.

A via da tomada de empréstimos parece ser a única possibilidade apresentada pela OEA para o desenvolvimento e reitera a lógica do ajuste fiscal permanente para a região. A vulnerabilidade econômica da região é agudizada com a intensificação da transferência de excedentes ao exterior em decorrência da continuidade da especialização na produção de bens primários, progresso desigual das forças produtivas e subalternidade em relação às economias centrais (RODRIGUEZ, 2009). Essa dinâmica reforça a teoria sobre a deterioração dos termos de troca, formulada pela Cepal nos anos 1960.

A insistência no incentivo às micro, pequenas e médias empresas, inserido no contexto de franca expansão do capital financeiro torna-se interessante. Uma das hipóteses para tal incentivo reside na necessidade das economias latino-americanas especializarem-se na produção de mercadorias de baixíssimo conteúdo tecnológico em decorrência do padrão de concorrência internacional que reforça a hierarquia da divisão internacional do trabalho (SAMPAIO Jr., 2010). Esse processo incorre na reprodução da herança colonial latino-americana, característica fundante da região.

A desnacionalização indiscriminada das economias da região diminuiu ainda mais o já bem reduzido poder de barganha das burguesias latino-americanas diante das forças imperialistas. De sócia privilegiada do capitalismo monopolista, com seu poder real assentado num parque industrial incipiente mais ou menos desenvolvido, a burguesia latino-americana transformou-se em mera intermediária dos negócios do grande capital financeiro que comanda o processo de globalização. A distância entre uma “burguesia dependente” e uma “burguesia de negócios” pode ser avaliada pela diferença que existe entre a industrialização por

substituição de importações, ancorada no espaço econômico nacional, e a valorização especulativa da riqueza que beneficia os grupos econômicos nacionais e internacionais ligados ao comércio exterior, à venda de patrimônio nacional (público e privado) e aos negócios de compra e venda de ativos financeiros e moeda internacional. (SAMPAIO Jr., 2010, p. 46).

Ainda na linha do desenvolvimento, o documento reconhece que o desenvolvimento econômico e social e a conservação do meio ambiente são pilares interdependentes do desenvolvimento sustentável e que se reforçam mutuamente. Aqui, mais uma vez, falta à Cúpula pontuar as possibilidades para conciliação do ímpeto destrutivo do capital e a conservação ambiental. Apesar de aludir a necessidade de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias “limpas” e promoção da sustentabilidade ambiental, as ações previstas no eixo delegam aos países as principais responsabilidades, descaracterizando o aspecto estrutural da questão.

Pela primeira vez as recomendações da Cúpula citam a ocorrência de corrupção no âmbito privado e registra que os representantes dos países partícipes,

Alarmados com as práticas corruptas, ilegais e fraudulentas na gestão de algumas empresas privadas nacionais e transnacionais, as quais afetam negativamente as economias dos nossos países e poderiam representar uma ameaça à nossa estabilidade política e democrática, continuaremos a fortalecer os mecanismos jurídicos de intercâmbio de informação e formularemos e implementaremos políticas que promovam a cultura da integridade e transparência nas repartições e instituições públicas e privadas. (OEA, 2009, p. 12).

A OEA recomenda o reforço dos pactos inter-regionais para ampliação da transparência e acompanhamento das ações que visam a prevenir e combater a corrupção. A ação exige dos países uma maior abertura dos seus sistemas de informação numa perspectiva colaborativa fato que, apesar de simbolizar um importante avanço na integração regional, também significa maior risco à violação e espionagem das informações nacionais.

No âmbito da proteção social é sinalizada a continuidade do apoio à implementação de programas voltados ao enfrentamento da pobreza e vulnerabilidade através da promoção do “acesso à educação, à saúde, nutrição, energia, serviços sociais básicos e oportunidades de trabalho digno e decente”. (OEA, 2009, p. 1). Também faz referência ao incentivo para o aumento de renda e melhor distribuição, incremento da produtividade e proteção dos direitos dos trabalhadores e meio ambiente.

Os PTRC são, nesse momento, a modalidade preponderante na materialização da proteção social latino-americana. Apesar de haver inúmeros modelos e experiências de PTRC, nota-se que possuem como característica geral o fato de se constituírem como

sistemas complementares e diferenciais, havendo a complementação da renda até o nível mínimo estipulado pelo programa ou, na ausência de renda, a sua transferência dentro do nível. Além disso, as prestações dos programas são de tipo seletivo e focalizados a grupos específicos, devendo os participantes qualificar-se como pobres ou extremamente pobres. As coberturas, condições e requisitos para inserção são estabelecidos dependendo de cada realidade e foco. O tempo de permanência das pessoas e/ou famílias pode ser indefinido ou definido a partir de percursos (SILVA, 2014).

Apesar dos PTRC objetivarem a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes no âmbito da proteção social, a sua implementação tem se restringindo à garantia da sobrevivência da população beneficiária, destituída do caráter de direito social. Os Programas que operam vinculados a essa lógica se colocam como estratégias políticas que visam a atender as sequelas do processo de reestruturação produtiva e da baixa cobertura dos sistemas contributivos vinculados ao trabalho formal. Ao mesmo tempo, expressam a ampliação da assistência não contributiva, a partir do enfoque individualizado, estabelecendo padrões mínimos de sobrevivência àqueles que estão à margem do trabalho formal - trabalhadores informais, precários, desempregados e empobrecidos (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Diante disso, constata-se que inscrita num cenário de transformações estruturais e níveis de desigualdade e pobreza assombrosos, a relação estabelecida entre economias de capitalismo tardio, dependente e periférico e políticas sociais de caráter residual e fragmentária acabam agravando o quadro de desproteção social. As respostas do capital conferidas às crises cíclicas têm expressado a correlação de forças estabelecidas que tendem a garantir um modelo de desenvolvimento que privilegia a acumulação e sua legitimação.

Advoga sobre essa constatação uma das teorias que fundamentam os PTRC: a teoria do capital humano. Considerando que a superação da pobreza e desigualdades reside no desenvolvimento das capacidades, a teoria tem um caráter reducionista e descontextualizado, posto que vincula a educação como “mera potencializadora da capacidade de trabalho e de produção, considerando o investimento em capital humano como altamente rentável no plano geral do desenvolvimento das nações, igualmente no plano da mobilidade individual”. (SILVA, 2014, p. 230).

Como consequência, a teoria do capital humano e, conseqüentemente, muitos dos impactos produzidos pelos PTRC, incentivam à atribuição individual a responsabilidade de sua inserção e manutenção no mercado de trabalho, bem como elimina da educação seus atributos de formação humana que vão para além do mercado (SILVA, 2014). Importa

salientar que educação e trabalho foram temas centrais em Cúpulas anteriores, explicitando a adesão a esses princípios.

Nesse eixo há uma convocação aos países para que os Ministros de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Social iniciem ou fortaleçam a revisão dos programas existentes de proteção social, inclusão e erradicação da pobreza, aumentando a eficiência e a eficácia, reduzindo a duplicação e otimizando o uso dos recursos. Para a viabilização do documento, insta a OEA, BID e outras instituições regionais e sub-regionais pertinentes de desenvolvimento e financiamento para que apoiem esses esforços.

A redução da pobreza e da fome, mais uma vez, aparece vinculada à necessidade de atingir maiores níveis de desenvolvimento empresarial e de crescimento sustentado com equidade. Há o fomento para o estabelecimento de parcerias entre público-privado em áreas estratégicas como a infraestrutura, enquanto estratégia para alavancar o desenvolvimento empresarial, crescimento econômico e desenvolvimento social com equidade. Há ainda o destaque para a luta contra a pobreza, fome e desnutrição, especialmente no caso de crianças menores de cinco anos e grupos vulneráveis enquanto uma importante estratégia para melhoria da qualidade de vida dos povos Americanos.

Destaca-se a ênfase no termo “desenvolvimento com equidade” que aparece na Quarta Cúpula e parece consolidar-se nos documentos resultantes em Porto Espanha. A ideia de que a proteção social possa incidir no âmbito da distribuição da riqueza é amplamente difundida nos documentos da OEA. No entanto, é crucial questionar sobre como isso seria possível diante de um modo de produção que gera a riqueza socialmente e a apropria de forma privada (MARX, 2008). Nesse contexto, parece que a propalada equidade é, na verdade, uma forma de minorar os impactos causados pelo desenvolvimento, materializando o papel contraditório da proteção social no que concerne à garantia das condições mínimas de sobrevivência à classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que garante a reprodução do capital.

No término da Cúpula de Porto Espanha os países participantes deliberaram a realização da Cúpula de Cartagena das Índias na Colômbia, objetivando o fortalecimento da Cúpula das Américas e a garantia da continuidade das ações planejadas.

4.1.6 Sexta Cúpula das Américas: conectando as Américas

A sexta Cúpula das Américas ocorreu em 2012 na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia e teve como lema “Conectando as Américas: sócios para a prosperidade”.

Diferente das Cúpulas anteriores, nessa edição não foi publicada uma Declaração e Plano de Ação, pois o GRIC, em reunião ministerial realizada em sete de junho de 2011 em San Salvador (El Salvador), deliberou novas diretrizes metodológicas para a realização das reuniões da Cúpula. Dentre as principais mudanças houve a deliberação sobre o novo formato para o documento final ficando estabelecido que o mesmo seria composto por dois elementos: uma declaração política e um capítulo para cada eixo temático adotado.

Além disso, também foram modificadas as formas de negociação dos documentos finais, sendo que seria estabelecido um cronograma de negociações para abordar cada eixo temático consecutivamente. “tal cronograma permitiria também, se [fosse] necessário, gerar espaços de interação com os peritos e investigadores que houvessem elaborado os estudos de suporte técnico das propostas de documentos objeto de negociações.” (OEA, 2011, p. 2). Com isso, percebe-se uma valorização dos trabalhos pretéritos à reunião de Cúpula realizados pelos Grupos constituintes da OEA.

O Quadro 6 apresenta uma síntese com as informações gerais sobre a VI Cúpula e os eixos de ação deliberados pelos participantes.

Quadro 6 – Síntese da Declaração da VI Cúpula das Américas

(continua)

| VI CÚPULA DAS AMÉRICAS | | | |
|---|---|---|--|
| Abril de 2012 – Cartagena das Índias (Colômbia) | | | |
| Participantes | Contexto | Objetivos | Principais resultados |
| 34 chefes de estado e governo – com exceção de Cuba | Considerada como a primeira Cúpula em que os países declararam de forma mais aberta suas posições políticas. | Discutir a importância da integração física e da cooperação regional como meios para alcançar níveis mais altos de desenvolvimento e superar os desafios do | A reunião não apresentou resultados substanciais e nem mesmo uma declaração final, devido às divergências entre os países participantes. Em vez disso foram |
| | Anterior a realização da reunião, diversos países avisaram que se Cuba não fosse convidada não participariam da próxima sessão (2015). | Hemisfério em várias áreas-chave, incluindo pobreza e desigualdades, segurança cidadã, desastres e acesso e uso de tecnologias. | (conclusão) divulgados comunicados e um documento com os principais eixos debatidos. Durante a reunião houve a manifestação pública de todos os países, com exceção dos Estados Unidos e Canadá sobre o fim do embargo à Cuba |
| MANDATOS DECORRENTES DA SEXTA CÚPULA DAS AMÉRICAS⁹³ | | | |
| Eixos | Estratégias para viabilização | | |
| i) Integração da infraestrutura física nas Américas | - Promoção e aprofundamento dos projetos de infraestrutura física no nível nacional, sub-regional e regional através da formulação e qualificação das políticas públicas e estratégias de desenvolvimento | | |

⁹³ Essa foi a denominação do documento publicado em nome dos/das Chefes de Estado e de Governo das Américas.

| | |
|---|---|
| | <p>dos países em parceria com as instituições nacionais, sub-regionais, regionais e internacionais, do setor privado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Otimização da conexão elétrica e fomento do desenvolvimento da geração de energias renováveis nas Américas - Promoção da expansão das conexões de redes de telecomunicações em geral, inclusive a fibra ótica e a banda larga com o objetivo de promover o acesso, a conectividade e os serviços convergentes em prol dos setores sociais das Américas |
| ii) Pobreza, desigualdade e iniquidade | <ul style="list-style-type: none"> - Promoção e incentivo às políticas públicas integrais, oportunas e de qualidade voltadas a atenção, educação e desenvolvimento da primeira infância e prevenção ao trabalho infantil e gravidez na adolescência - Aprofundamento da cooperação interamericana em matéria de desenvolvimento e proteção social para o fortalecimento das capacidades institucionais e humanas, e a geração de uma força de trabalho qualificada, com base em uma perspectiva de gênero e atenção aos grupos vulneráveis |
| iii) Redução e gestão do risco de desastres | <ul style="list-style-type: none"> - Prioridade para a alocação de recursos e formulação de estratégias de proteção financeira, destinadas a mitigar o impacto social, econômico e ambiental dos desastres - Fortalecimento das plataformas institucionais para a gestão do risco de desastres, em colaboração com os mecanismos sub-regionais, regionais e internacionais por meio de estratégias de ajuda mútua e cooperação solidária |
| iv) Acesso e uso das tecnologias da informação e das comunicações | <ul style="list-style-type: none"> - Fomento à participação e colaboração dos setores público e privado, dos atores sociais e das comunidades para promoção de iniciativas que promovam a aplicação das Tecnologias da Informação e das Comunicações (TICs) nos diferentes segmentos da sociedade como, por exemplo, na saúde e educação |
| v) Segurança cidadã e criminalidade organizada transnacional | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento e incentivo à cooperação bilateral, sub-regional, regional e internacional para prevenir e combater a violência, corrupção e a criminalidade organizada transnacional em todas as suas formas e manifestações, bem como para promover o fortalecimento institucional - Continuidade a implementação de políticas, estratégias e ações integrais que busquem prevenir a criminalidade e a insegurança com a inclusão da participação cidadã e comunitária na promoção e sustentabilidade das políticas e programas de segurança cidadã |

Fonte: adaptados das Declarações da Cúpula das Américas (2012).

Analisando-se as ações propostas pela sexta Cúpula, percebe-se uma qualificação na sistematização do documento, sendo que a categorização está mais coerente entre os eixos e as ações descritas. Infere-se que os encontros preparatórios contribuíram para a sistematização dos elementos principais a serem discutidos, otimizando a participação política dos países membros. No entanto, a reunião não resultou na elaboração de uma Declaração, sendo que os eixos foram publicados posteriormente como síntese das discussões realizadas.

A integração, cooperação e intercâmbio entre os países da região são novamente elencados como centrais para o sucesso das ações recomendadas. Há o incentivo à integração de entidades privadas e outros organismos nas decisões de governo, constituindo-se como estratégia para integrar a tomada de decisões políticas à dinâmica da acumulação do capital

e às redes de poder nacionais e regionais.

Os negócios e corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir um forte papel da redação das leis, na determinação das políticas públicas e na implantação de estruturas regulatórias (que são vantajosas principalmente para eles mesmos). Surgem padrões de negociação que incorporam os negócios e por vezes interesses profissionais na governança mediante contatos próximos e por vezes secretos. (HARVEY, 2014, p. 87).

A metamorfose da representação do empresário como um “grande parceiro” do governo denota a tendência de transformação do espaço público em uma espécie de apêndice do mercado. As medidas adotadas para a superação da crise de 2008, que se expressava pela desvalorização do capital superacumulado pelo *subprime* americano, incluíram o “socorro” das grandes instituições financeiras pelo seu parceiro Estado, resultando no agravamento da dívida pública enquanto sustentação da lógica do capital fictício.

Essa “ajuda” significou sumariamente: i) o aprofundamento das reformas neoliberais nos mercados de trabalho via aumento da taxa de mais-valia⁹⁴, transferindo o “ajuste” da crise para a classe trabalhadora; ii) expansão de mercados para atuação dos capitais sobrantes via aprofundamento da reforma do Estado⁹⁵ e; iii) realização da monetização do capital fictício superacumulado via destinação do Estado de “uma fração crescente do orçamento público para a atuação nos mercados financeiros no sentido de comprar (ou dar alguma garantia para) esses ativos em excesso de oferta.” (CARCANHOLO, 2011, p. 82). Esse último processo se realizaria por duas formas: pela redução do Estado em gastos de custeio e sustentação da proteção social ou, “pelo lançamento de títulos públicos adicionais no mercado que, ao possuírem maiores garantias de retorno para seus compradores, apresentam uma atratividade muito maior nos contextos de crise”. (CARCANHOLO, 2011, p. 82).

Contudo, fica a impressão de que há um desequilíbrio na relação entre Estado e mercado, pois dificilmente o mercado “socorre” o Estado ou, melhor dizendo, o socorro encontra-se no alívio de sua estrutura pesada, ineficiente e arcaica através das privatizações e desoneração da “máquina pública”. Nesse contexto, a desproteção social parece significar

⁹⁴ Isso se deu via “i) arrocho salarial puro e simples; ii) maior destituição de direitos da classe trabalhadora como forma de reduzir o valor da força de trabalho; iii) prolongamento da jornada e/ou da intensidade, sem a correspondente elevação salarial; iv) avanço na reestruturação produtiva, com implicações sobre a rotação do capital e jornada/intensidade do trabalho”. (CARCANHOLO, 2011, p. 81).

⁹⁵ A reforma do Estado incluiu “maiores privatizações, reduções dos gastos públicos em rubricas de cunho social e aprofundamento das reformas previdenciárias.” (CARCANHOLO, 2011, p. 81).

o socorro prestado à classe trabalhadora.

A aliança entre Estado e mercado reafirma a perspectiva conciliatória entre diferentes atores sociais. No entanto, a crise financeira que atingiu as economias mundiais em 2008 e as estratégias adotadas para sua superação manifestam claramente a reprodução da tendência crescente à centralização da propriedade e da riqueza na mão de poucos, “a existência de crescentes massas de população excedente para o capital e o aprofundamento dos processos de pauperização e de proletarização de diversas parcelas sociais, com a conseguinte violação sistemática das garantias sociais conquistadas” (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 51).

No âmbito da proteção social nota-se uma percepção mais abrangente da relação entre os direitos sociais e as políticas sociais. Isso fica materializado na proposição de “políticas públicas integrais, oportunas e de qualidade” (OEA, 2012, p. 2), apesar de ainda discutir a partir de segmentos específicos (crianças e adolescentes, idosos, mulheres, migrantes e juventude). A tendência de tratar a proteção social de forma setorizada e fragmentada permanece entreposta nas recomendações da OEA, apesar de apresentar um novo discurso.

Mais uma vez o documento faz referência à elevação da proteção social a partir da promoção do crescimento econômico, com ênfase para o combate à pobreza extrema e pobreza. Para tanto, cita a implementação de programas e projetos em parceria entre público e privado como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade, bem como para o desenvolvimento econômico e social das comunidades em que opera. A linguagem utilizada dialoga com a utilizada pelos PTRC apesar de não fazer inferência direta a eles.

O documento faz referência ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio através da “promoção do financiamento de projetos e programas de divulgação de boas práticas nas comunidades mais defasadas.” (OEA, 2012, p. 2).

Combater a pobreza, a pobreza extrema, a fome, a desigualdade, a iniquidade e a exclusão social por meio de políticas públicas que promovam o trabalho decente, digno e produtivo, o crescimento econômico sustentado e o aumento das receitas, bem como o acesso à educação integral e de qualidade, à saúde e à moradia, a fim de alcançar nas Américas um desenvolvimento sustentável com justiça social. (OEA, 2012, p. 2).

A Cúpula esforça-se em construir uma agenda positiva para a proteção social, incluindo elementos até então não mencionados como, por exemplo, a necessidade de expansão e democratização das políticas sociais. A implementação crescente dos PTRC na

região também representa resultados dos esforços empreendidos pela Cúpula nas últimas décadas no que concerne à integração regional e alinhamento de ações. Inegavelmente, nota-se uma profunda reconfiguração do campo assistencial latino-americano.

Adotando dispositivos gerenciais e tecnológicos que vêm reconstruindo no desenho institucional a configuração da gestão e da implementação das políticas e programas de proteção social, com uma ampla tecnificação da gestão assistencial da pobreza. [...]. **O campo assistencial é direcionado para a busca da eficiência em detrimento da humanização e da efetividade.** Mudanças institucionais são amplamente adotadas, com a criação de ministérios sociais e de secretarias estaduais e municipais de desenvolvimento social para gerir sofisticados sistemas, favorecidos pelo avanço da tecnologia da informação e comunicação. Com esse aparato, busca-se identificar os pobres merecedores de ajuda e segui-los na trajetória de acompanhamento das condicionalidades e no controle das condições que permitem a continuidade ou não de sua inserção nos programas. (SILVA, 2014, p. 233, grifos nossos).

Todavia, a lógica do cadastramento e a seleção do mais pobre entre os pobres tem sido a principal estratégia utilizada para alcançar a população mais vulnerável e inseri-la nos programas e ações ofertados, conforme orientações da OEA. Nota-se o avanço da noção das redes mínimas de assistência à pobreza como principal alternativa adotada pelos países.

Esse processo demanda o desenvolvimento de novos saberes e práticas para a intervenção adequada aos parâmetros dos Programas. Além disso, há a necessidade de serem desenvolvidos sistemas de informação de sejam capazes de cadastrar, selecionar e acompanhar os beneficiários. Nesse quesito, as agências multilaterais desempenham papel primordial, pois prestam assessoria e apoio ao desenvolvimento dos produtos necessários.

Enquanto documentos resultantes da reunião também foram publicizados comunicados das chefias e dos chefes de estado e de governos das américas tendo como temas: a conectividade das Américas; o enfrentamento e o combate à criminalidade organizada transnacional no continente; apoio à estratégia de segurança da América Central e participação e realização de Conferências e Fóruns envolvendo temas debatidos no encontro.

A não publicação da Declaração da VII Cúpula das Américas expressou a correlação de forças que pautou a reunião e a crise sobre os processos de integração das Américas. Durante os debates e manifestações políticas ficaram evidentes as limitações dos Estados Unidos em atender as prioridades latino-americanas, principalmente em decorrência das pressões políticas internas.

Tem-se como resultado da sexta Cúpula a percepção de que a integração regional

do Hemisfério Ocidental⁹⁶ enfraqueceu, perdendo a força e interesse político. No entanto, dois fatores ainda validam a relevância para o multilateralismo nas Américas: o primeiro refere-se ao interesse econômico dos Estados Unidos na região, principalmente pela crescente presença Chinesa; o segundo diz respeito à política norte-americana de diversificação de seus tradicionais fornecedores de petróleo do Oriente Médio (LIMA, 2013).

Um dos principais encaminhamentos da reunião foi a deliberação para que Cuba fosse reincorporada a OEA. A próxima Cúpula iria ocorrer em 2015 no Panamá.

4.1.7 Sétima Cúpula das Américas: prosperidade com equidade

A sétima Cúpula das Américas ocorreu em 2015 no Panamá e teve como lema “Prosperidade com equidade: o desafio da cooperação nas Américas”. O Grupo de Trabalho Conjunto de Cúpulas, precedente à reunião, encaminhou aos 35 países membros um documento com a sistematização dos Compromissos de Ação contendo subsídios para as discussões realizadas durante a Cúpula.

O Quadro 7 apresenta uma síntese com as informações gerais sobre a Cúpula e os eixos de ação deliberados pelos participantes.

Quadro 7 – Síntese da Declaração da VII Cúpula das Américas

(continua)

| VII CÚPULA DAS AMÉRICAS | | | |
|---|--|---|---|
| Abril de 2015 – Cidade do Panamá (Panamá) | | | |
| Participantes | Contexto | Objetivos | Principais resultados |
| 35 chefes de estado e governo | Encontrava-se em marcha a negociação da paz na Colômbia, as conversações entre Cuba e os Estados Unidos para retomar suas relações diplomáticas, o processo eleitoral no Haiti, para retomada da democracia, e os acordos assinados entre Belize e a Guatemala em dezembro | Reafirmar a prosperidade com igualdade através dos compromissos com a paz, crescimento econômico, criação de empregos decentes, serviços públicos adequados, segurança e melhor distribuição da riqueza | Proposta para criação de um Sistema Interamericano de Educação e instalação de um Centro para o Desenvolvimento da Infraestrutura no Hemisfério |

⁹⁶ Hemisfério Ocidental é a denominação utilizada para o conjunto de países que formam a América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul. “Se do ponto de vista geográfico e cultural, o conceito inclui quantidade razoável de países, sua utilização pela política exterior dos Estados Unidos sugere que se trata de fato do *American Hemisphere*, cujas principais instituições, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), criados no pós Segunda Guerra, expressavam a hegemonia incontestada desse país sobre o “seu” hemisfério.” (LIMA, 2013, p. 168).

| | de 2014 com vistas à superação da controvérsia territorial | | |
|---|---|--|--|
| PLANO DE AÇÃO | | | |
| Eixos | Estratégias para viabilização | | |
| i) Educação | <ul style="list-style-type: none"> - Definição e identificação das ações necessárias para a construção e implementação de uma agenda educacional interamericana - Identificação, investigação e análise de novas estratégias e políticas públicas efetivas em educação, empregadas dentro e fora da região, bem como experiências inovadoras que incorporem a educação intercultural e as necessidades das pessoas com capacidades especiais através da constituição de um grupo de trabalho composto por OEA, BID, Corporação Andina de Fomento (CAF) e BM - Realização do Primeiro Fórum dos Reitores das Américas | | |
| ii) Saúde | <ul style="list-style-type: none"> - Continuidade nos avanços para obtenção do acesso universal à saúde e a cobertura universal de saúde de qualidade, integral e oportuna, sem discriminação - Fortalecimento da capacidade de prevenção, detecção e resposta dos sistemas nacionais de saúde frente aos surtos de doenças endêmicas e outras emergências de saúde pública - Continuidade ao trabalho para garantir o acesso seguro e sustentável à água potável e aos serviços de saneamento para toda a população | | |
| iii) Energia | <ul style="list-style-type: none"> - Promoção de vias que possibilitem otimizar e facilitar a implementação dos mecanismos de financiamento de projetos no setor energético, especialmente voltados a conseguir o acesso universal à energia e à segurança energética respeitando níveis mais elevados de eficiência e conservação energética - Fomento à expansão da integração e interconexão energética sub-regional e regional no âmbito do intercâmbio justo e eficiente | | |
| iv) Meio Ambiente | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento e continuidade dos esforços hemisféricos orientados a promover avanços em matéria de desenvolvimento sustentável e mudança do clima - Promoção de agricultura sustentável e produtiva, otimizando e melhorando a utilização dos recursos naturais, especialmente a água e solo | | |
| v) Migração | <ul style="list-style-type: none"> - Elaboração e implementação de políticas públicas destinadas a melhorar as condições econômicas e sociais que propiciem mais e melhores oportunidades para a população, de maneira que a decisão de migrar seja tomada de modo livre e voluntário - Fortalecimento de programas para prevenir e combater o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas | | |
| vi) Segurança | <ul style="list-style-type: none"> - incentivar a qualificação permanente de dados estatísticos e fortalecimento das avaliações e diagnósticos para formular políticas públicas efetivas de prevenção da violência e do crime nos seus diferentes aspectos (crianças e adolescentes, mulheres, tráfico de drogas e armas) | | |
| vii) Participação cidadã | <ul style="list-style-type: none"> - Promoção e apoio a participação da sociedade civil e dos atores sociais no diálogo com os Estados como mecanismo permanente de participação e consulta, com o propósito de contribuir para a elaboração e a implementação de políticas públicas e programas voltados para a obtenção da prosperidade com equidade e inclusão social | | |
| (conclusão) | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento dos vínculos culturais nas Américas e promoção da cooperação para a preservação e proteção do patrimônio cultural tangível e intangível | | |
| vii) Participação cidadã | <ul style="list-style-type: none"> - Promoção e apoio a participação da sociedade civil e dos atores sociais no diálogo com os Estados como mecanismo permanente de participação e consulta, com o propósito de contribuir para a elaboração e a implementação de políticas públicas e programas voltados para a obtenção da prosperidade com equidade e inclusão social - Fortalecimento dos vínculos culturais nas Américas e promoção da cooperação para a preservação e proteção do patrimônio cultural tangível e intangível | | |
| viii) Governabilidade democrática | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento da democracia e do Estado de Direito, a separação e independência dos poderes do Estado, o respeito a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, a transparência, a integridade e a eficiência da gestão pública | | |
| ix) Cooperação hemisférica solidária para | <ul style="list-style-type: none"> - Compromisso na busca de medidas de cooperação e acompanhamento periódico das ações pactuadas na reunião por meio do GRIC. | | |

| | |
|--------------------------|--|
| o desenvolvime nto | |
|--------------------------|--|

Fonte: adaptado da VII Declaração da Cúpula das Américas (2015).

A sétima Cúpula das Américas é a primeira reunião em que se reuniram os 35 países das Américas. A participação de Raúl Castro representando Cuba se torna um marco na integração regional e a sinalização concreta do processo de extinção do embargo à Cuba.

O documento final demarca a importância da integração regional enquanto meio para o alcance dos objetivos pretendidos por todos os países membros.

Reconhecer a importância fundamental da cooperação internacional para o desenvolvimento em todas as suas modalidades e dimensões, guiadas pela solidariedade, flexibilidade e complementariedade, consistente com as prioridades nacionais, bem como a participação voluntária, focalizada particularmente no fortalecimento das capacidades institucionais e no desenvolvimento do talento humano para alcançar um desenvolvimento inclusivo e sustentável como fundamento da prosperidade com equidade. (OEA, 2015, p. 10).

Há um destaque para a participação e envolvimento dos cidadãos em todo ciclo das políticas públicas, uma vez que a prosperidade e inclusão social somente poderá ocorrer a partir dos esforços de todos os atores sociais. Mais uma vez denota-se o apelo ao estabelecimento de um pacto social sem qualquer tipo de referência às contradições constitutivas da região que envolvem os problemas derivados do atraso e do subdesenvolvimento. As recomendações da OEA carecem de indicativos que apontem como efetivamente os países poderiam fortalecer as frágeis e dependentes democracias latino-americanas e mediar a histórica correlação de forças desiguais e concentradoras.

Haveria que acrescentar que nossa institucionalidade democrática se encontra também ameaçada pelo desnível existente entre uma correlação eleitoral de forças sociais – inorgânicas, dificilmente mobilizáveis, vulneráveis às interpelações demagógicas da direita – que favorecem e desejam a democracia e uma correlação política, econômica, social e ideológica em que as classes opostas a ela podem questionar permanentemente as autoridades sobre o frágil Estado nacional desde suas privilegiadas trincheiras da sociedade civil. De fato, o controle dos meios de comunicação por parte das classes dominantes ou o ceticismo da burguesia diante dos novos governantes e sua renúncia a investir podem ter um impacto muito maior sobre a estabilidade política e social de um país que uma greve geral. (BORÓN, 1994, p. 169-170).

Além disso, a instabilidade inerente do modo de produção capitalista, externalizada a partir de suas crises cíclicas, não é mencionada, mesmo em um contexto onde os países da região ainda vivenciavam os reflexos da crise de 2008. Nesse sentido, parece que a OEA nega as contradições e o movimento cíclico do capitalismo e a sua incidência nos próprios

objetivos da Cúpula.

[...] nenhum processo capitalista se caracteriza tampouco pelo desenvolvimento socialmente harmônico e economicamente homogêneo. Ao contrário, o desenvolvimento do capitalismo não é outra coisa senão o desenvolvimento de um determinado conjunto de contradições, que se expressam em níveis que vão desde o desenvolvimento desigual no tempo (movimento cíclico, sujeito a crises periódicas) e no espaço (contrastes entre a cidade e o campo, entre países adiantados e países atrasados), até uma desigualdade cada vez maior na distribuição da riqueza e do bem-estar social. (CUEVA, 1983, p. 197).

A Cúpula das Américas, apesar de publicamente se apresentar enquanto espaço político, carece de análise política em suas declarações. Ou, pelo menos, não intenciona publicizá-los. Nesse aspecto retoma-se indagação de Atílio Borón sobre a importância de se estar atento aos interesses que circundam a defesa da democracia.

Por que, quem está a favor e quem está contra? Salvo que se postule, em um excesso de ingenuidade, que todos desejam a democracia – o que é empiricamente inexato –, a pergunta é de crucial importância devido a que na América Latina os porta-vozes do autoritarismo coexistem promiscuamente com os representantes das transformações. (BORÓN, 1994, p. 170).

Ainda na linha da defesa da integração regional o documento alude para a necessidade de se “promover o governo aberto e o acesso à informação como ferramentas essenciais para alcançar mais transparência, melhor gestão governamental, participação cidadã e inclusão social [...]”. OEA, 2015, p. 10). A preocupação com a democratização e abertura do governo à participação da sociedade civil configura como uma das exigências para a participação no mercado financeiro de investimentos e negócios. O monitoramento dos índices, rankings e restrições normativas (legislações trabalhistas e políticas protecionistas, por exemplo) torna-se mais uma preocupação para as economias nacionais no processo de integração econômica, pois elas necessitam manter-se atrativas aos investimentos das grandes empresas transnacionais.

Esse processo, aliado à reestruturação produtiva e à força desagregadora do capitalismo financeiro de cunho especulativo, intensificaram um conjunto de fenômenos que conformam a precarização do trabalho e intensificam a característica da superexploração do trabalho na região (ANTUNES, 2011; MARINI, 2010).

No âmbito da proteção social, diferente da Cúpula anterior, o documento resultante da sétima reunião novamente apresenta as políticas sociais de forma setorizada. Os países membros da OEA reconhecem o direito à educação como essencial no esforço de erradicar

a pobreza e alcançar o desenvolvimento integral e a prosperidade com equidade e inclusão social. No que tange à saúde pontua a continuidade dos avanços para que seja possível obter o acesso e cobertura universal com qualidade e integralidade. Sem especificar quais estratégias seriam possíveis para efetivar a prosperidade com equidade, a sétima Cúpula se encerrou entrando para a história por ter mediado o encontro, pela primeira vez, de todas as lideranças políticas da região das Américas.

4.2 A COMBINAÇÃO ENTRE O CONSERVADORISMO E A PROSPERIDADE: A AMÉRICA LATINA PELAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS

O desenvolvimento latino-americano e as possibilidades para sua inserção no contexto global tem sido pauta de inúmeras discussões políticas e reflexões teóricas. As diferentes teorias que tem se disposto a interpretar as mudanças e movimentos operados na região produzem algumas similitudes e outras divergências, dependendo da perspectiva política e ideológica adotada. A diversidade regional contribui sobremaneira com a heterogeneidade analítica.

Da mesma forma, diferentes estratégias políticas foram sendo adotadas pelas forças hegemônicas da região resultando na constituição do denominado multilateralismo. Surgido nos marcos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), formalizado em 1947 e outorgado a uma nova institucionalidade à ideia pan-americana na OEA em 1948 através da Carta de Bogotá, o multilateralismo regional vem sofrendo importantes mudanças ao longo da história.

O fim da Guerra Fria no início da década de 1990 e as mudanças orquestradas na região como, por exemplo, a abertura à economia internacional, o declínio das guerras civis centro-americanas e o fim das transições democráticas nos países do Cone Sul significaram a revitalização do multilateralismo como estratégia política e econômica para a constituição de um projeto hemisférico que versasse sobre segurança hemisférica, consolidação da democracia, defesa dos direitos humanos e abertura ao livre-comércio. (PORTALES, 2013).

O protagonismo exercido pelo FMI e BM na consecução do projeto hemisférico, bem como a implantação do NAFTA em 1994 e a interlocução com outras agências multilaterais simbolizou o fortalecimento do multilateralismo na região. Na América Latina, “os processos regionais de integração comercial revitalizaram-se após a crise dos anos 1980 e muitos dos organismos e entidades passaram a abranger novos âmbitos para além do comercial, incluindo temas de política exterior, segurança, democracia e direitos humanos.”

(PORTALES, 2013, p. 210).

A década de 1990 acenou para a convergência de valores políticos democráticos na quase totalidade dos países, denotando uma certa homogeneização política e econômica. “A ideia de um espaço hemisférico não era contraposta à de uma voz latino-americana e aceitavam-se as diferenças próprias de cada âmbito.” (PORTALES, 2013, p. 212). Essa harmonia irá apresentar ruídos e dificuldades logo no início dos anos 2000, mas não obscurece os esforços realizados para o estreitamento das relações multilaterais e os resultados produzidos.

Destarte, em atenção à relevância das agências multilaterais na formulação das políticas de desenvolvimento e proteção social na América Latina, o Quadro 8 apresenta um compilado com os doze pontos de vistas das agências sobre os desafios postos à região e que serviriam de base para a Quinta Cúpula das Américas.

Quadro 8 - Síntese dos desafios postos à América Latina pelas agências multilaterais

(continua)

| Agência multilateral | Desafios postos ao crescimento econômico | Desafios postos à proteção social |
|---|---|--|
| Organização dos Estados Americanos - OEA | Tornar os países da região mais competitivos, impulsionar a inovação tecnológica, acessar novos mercados, eliminar as barreiras para criação de novas empresas, oferecer maior incentivos as pequenas e médias empresas, atrair mais investimentos estrangeiros, promover maior poupança interna e facilitar a inserção nos mercados internacionais | Superar a desigualdade, enfrentar a questão da violência; fortalecer a governabilidade democrática; ampliar e qualificar as políticas sociais e a coesão social. |

(continuação)

| | | |
|--|--|---|
| Banco Interamericano de desenvolvimento - BID | Tornar o crescimento duradouro e sustentável, estendendo seus frutos as pessoas em desvantagem e aos pobres. | Corrigir as fontes de desigualdade e fragmentação dos mercados de trabalho; criar oportunidades de desenvolvimento humano; acesso a infraestrutura básica e; participação da sociedade nos processos políticos. |
| Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL | Crescer a taxas elevadas e de maneira sólida; não perder posições no ranking mundial; melhorar as políticas macroeconômicas e implantação de políticas anticíclicas, transformações produtivas que, reconhecendo a heterogeneidade estrutural dos países da região, seja capaz de agregar valor e conhecimento aos bens que produz | Galgar maior igualdade de oportunidades. Reduzir a pobreza e as desigualdades entre os diferentes segmentos sociais. Dar continuidade à implementação de mecanismos de proteção social que reduzem a incerteza ligada à velhice, doença e pobreza e que também tenham potencial de aumentar a coesão social |

| | | |
|---|--|--|
| Organização Panamericana da Saúde – OPAS | Reconhecer a saúde como instrumento de inclusão social, bem-estar e desenvolvimento. Equalizar o déficit de financiamento público para a saúde (e demais políticas sociais) e a inadequada distribuição das despesas para beneficiar a população mais vulnerável da sociedade | Enfrentar as carências históricas e a dívida social acumulada, bem como as mudanças nas demandas de saúde. Melhorar a equidade e reduzir o nível de exclusão dos sistemas de saúde, incidindo nos níveis de desigualdade no acesso e cobertura dos serviços de saúde. Fortalecer a saúde pública e a atenção primária. Aplicar em todos os países o Regulamento Sanitário Internacional (2005) ⁹⁷ . |
| Banco Mundial - BM | Aproveitar ao máximo a diversidade de recursos naturais existentes na região para atender as necessidades e expectativas de sua população. Reduzir os índices de corrupção. Superar a tendência de crescimento baixo e instável. | Reduzir os índices de desigualdade e pobreza. Centrar ações na qualificação da educação e na competitividade da força de trabalho. Apoiar os PTRC. Dinamizar os conhecimentos e experiências exitosas já implementadas na região. |
| Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA | Implementar acordos efetivos para construção de uma institucionalidade sustentável e estabelecer novos desafios capazes de consolidar os critérios para o desenvolvimento como a inclusão econômica e social para todos os setores produtivos, o equilíbrio urbano-rural no desenvolvimento dos países, o respeito a diversidade humana e a realização do bem-estar em harmonia com a natureza | Tornar as zonas rurais mais atrativas e viabilizar condições de permanência para a população rural através de uma aliança-público-privada. Implementar metas específicas relacionadas com a produção, coesão territorial, coesão social e sustentabilidade ambiental. |
| Corporação Andina de Fomento – CAF | Superar as importantes debilidades microeconômicas vinculadas aos retrocessos nos índices de competitividade, baixos níveis de poupança e investimento, infraestrutura de baixa qualidade, ambiente comercial difícil e sistemas financeiros | Reduzir os índices de pobreza, desigualdade e lacunas internas no desenvolvimento dos países |

(conclusão)

| | | |
|--|---|--|
| | superficiais. Tornar-se cada vez menos dependente das mudanças nas condições do ambiente econômico internacional | |
| Banco centro americano de Integração Econômica - BCIE | Elevar as taxas de crescimento econômico. Atentar para a migração por busca de trabalho. | Avaliar a implementação das políticas focalizadas para combater a pobreza, visto a falta de clareza quanto a sua eficácia na redução da desigualdade |
| Banco de Desenvolvimento do Caribe - BDC | Redução da vulnerabilidade econômica. Diversificação econômica dos setores produtivos. Melhore a sua dinâmica da dívida na maior extensão possível com o objetivo de obter o máximo rendimento possível nos saldos primários. | Melhorar substancialmente as atividades de redução do risco de desastres e da gestão do risco de desastre. Aplicar metodologias científicas apropriadas para coletar e analisar dados que ampliem os conhecimentos e as explicações para a pobreza e suas novas manifestações. Implementar |

⁹⁷ O Objetivo do Regulamento Sanitário Internacional é “prevenir a propagação internacional de doenças, proteger contra proteja-se contra essa propagação, controle-a e forneça uma resposta de saúde pública proporcionada e restrita aos riscos para a saúde pública, evitando interferências desnecessárias no comércio e no comércio internacional.” (OEA, 2007, p. 53)

| | | |
|--|--|--|
| | | políticas e estratégias de redução da pobreza. |
| Organização Internacional para a Migração – OIM | Incluir a questão da migração nas agendas políticas para o desenvolvimento. Constituir estratégias de desenvolvimento amplas que criem empregos e fomentem melhoras nos pactos governamentais. Estabelecer políticas de migração laboral para evitar a migração irregular. | Reconhecer os processos migratórios como uma válvula de segurança contra o desemprego e pobreza e como fonte de remessa que pode reduzir a pobreza dos destinatários. Qualificar e expandir as políticas de migração dos países que acolhem os migrantes. Unificar as legislações que tratam sobre os direitos dos migrantes, principalmente aquelas relativas ao respeito dos direitos humanos e saúde. |
| Organização Internacional do Trabalho - OIT | Reconhecer que o crescimento econômico é promotor de emprego e trabalho decente | Promover trabalho decente e contribuir para a redução da pobreza. Reconhecer que a criação de mais e melhores trabalhos implica o aumento da capacidade de as pessoas exercerem a cidadania plena e ativa. Reconhecer que o incremento à inclusão social e laboral reduzem a desigualdade. |
| Instituto para a conectividade das Américas - ICA | Legitimar que o desenvolvimento humano e o crescimento econômico em regiões como a América Latina depende, em grande medida, do acesso adequado e uso efetivo das novas tecnologias da informação e comunicação. | Reconhecer que a distribuição das novas tecnologias e seus benefícios contribuem para reduzir a pobreza, criar emprego e promover um desenvolvimento sustentável e equitativo. Reconhecer que o acesso às tecnologias de informação contribuem para ampliar as possibilidades de inclusão social |

Fonte: adaptado de Hacia la Quinta Cumbre de las Américas: desafios regionales (2007).

De maneira geral, as doze agências multilaterais introduzem seus pontos de vista aludindo sobre as recentes transformações vivenciadas pela América Latina. Enfatizam a elevação dos índices de crescimento econômico e a sensível redução dos índices de pobreza e desigualdade, atribuindo os méritos aos ajustes e reformas orquestradas pelos países nos últimos anos. O crescimento galgado, principalmente a partir dos anos 2000, era comemorado servindo como reforço para a continuidade da implementação de políticas que garantissem a redução considerável da vulnerabilidade, moderação dos efeitos das crises externas e internas e reversão dos históricos níveis de pobreza e desigualdade

Embora o documento analisado tenha sido produzido anterior à crise de 2008 e, portanto, não inclua considerações sobre os impactos sofridos pela região, compreende-se que as percepções das agências fornecem importantes subsídios para apreender como a América Latina vem sendo analisada e, principalmente, quais soluções são propostas para o desenvolvimento e a proteção social na região.

O primeiro ponto de vista sistematizado refere-se a OEA. A perspectiva defendida pela Organização reproduz uma síntese das recomendações sistematizadas nas Cúpulas das Américas. Destaque para a indicação da necessidade de implementação de políticas anticíclicas que permitam um nível de gastos sustentáveis em tempos de prosperidade ou de crise. O documento também confere ênfase para a qualificação da política tributária e a arrecadação de impostos, pois estas seriam uma maneira para elevar o gasto social. Como consequência dessa elevação aduzem que seria possível ampliar e qualificar a oferta das políticas de educação, saúde, saneamento básico e emprego. O incremento à demanda energética também é sinalizado como eixo estratégico para aumentar o dinamismo econômico na região.

Já no ponto de vista do BID o maior desafio posto ao desenvolvimento reside na necessidade de tornar o crescimento, que tradicionalmente tem sido volátil, mais duradouro e sustentável, estendendo seus frutos às pessoas em desvantagem e aos pobres. Para tanto, aponta para a necessidade de que seja aplicada uma reforma microeconômica e institucional, fomento à educação, melhora do clima de negócios, construção de economias mais competitivas, modernização da infraestrutura e incorporação, gradual na economia formal dos segmentos atualmente excluídos da sociedade.

Na perspectiva anunciada pelo BID um dos principais desafios para a proteção social refere-se a má operacionalização das políticas sociais. Mesmo apontando que a solução seria instituir um pacto fiscal onde os “que ganham mais pagam mais”, as ações recomendadas centram-se na materialidade dos programas que ainda é incipiente diante das necessidades sociais. A discussão sobre o fundo público e a relação com o mercado fica ausente, evidenciando a linha ideológica privatizante incorporada no discurso da agência multilateral.

As questões estruturais que conformam a proteção social na região não aparecem no texto, mas a defesa da coesão social é demarcada como principal meta para garantia do crescimento regional. Para tanto, indica que é preciso qualificar as instituições responsáveis pela política social através da garantia de aportes financeiros. Assinala ainda que é preciso que sejam estabelecidos contratos sociais e pactos fiscais que se dirijam a elevar a renda de acordo com o princípio de “quem ganha mais paga mais”.

O BID enuncia que a questão dos rendimentos é chave para a agenda social nos países onde é necessário acabar com o círculo vicioso de recursos inadequados que leva à fragilidade das instituições, à ineficiência dos programas e dos gastos, à baixa qualidade dos serviços e de sua prestação, à insatisfação dos cidadãos e à falta de solidariedade. A

conformação do capital fictício, as crises cíclicas e formas determinadas de inserção dos países dependentes ao mercado globalizado não são citadas.

O documento reforça a concepção de que “la agenda de crecimiento y las políticas sociales están entrelazadas y deben concebirse de modo de que se refuercen mutuamente⁹⁸.” (OEA, 2007, p. 27). Ou seja, mais uma vez nota-se a compreensão linear entre o crescimento econômico e a proteção social. O BID defende que é preciso elaborar respostas que considerem a natureza multidimensional e a dinâmica da pobreza, bem como o conceito de risco para que assim as pessoas que conseguem sair da pobreza possam manter-se fora dela e que os que não são pobres, mas têm baixa renda, não caiam na pobreza.

A CEPAL inicia a sistematização dos desafios postos à América Latina enunciando que “no hay un camino único hacia el crecimiento sostenible y el desarrollo equitativo, y a riesgo de simplificar y siendo necesariamente selectivos, ello está básicamente ligado a los retos de la transformación productiva, la cohesión social, la inserción externa, y el buen gobierno⁹⁹”. (OEA, 2007, p. 34).

De forma bastante explícita a instituição defende a imprescindibilidade de serem operadas as reformas e ajustes recomendados pelas agências multilaterais. Conforme já problematizado nos itens anteriores, os ajustes para inserção global das economias periféricas, no ponto de vista internacional, se faziam essenciais para a garantia da valorização do capital fictício. Sobre o baixo crescimento da região e constante volatilidade econômica, assevera que são responsáveis por gerar incertezas quanto ao nível de atividade, afetando negativamente o investimento e a produtividade e, portanto, no crescimento.

Quanto ao papel do Estado a CEPAL segue na linha de defesa da sua intervenção como principal articulador e canalizador das ações dos distintos atores sociais em prol do desenvolvimento.

El Estado es el ámbito natural para articular y canalizar las actividades del conjunto de los agentes sociales en pos del desarrollo económico y social y, en términos generales, del bienestar común. Sin embargo, un Estado débil, ineficiente y captado por intereses particulares, tendrá serias limitaciones para cumplir ese papel. De ahí la importancia de reconstruir el Estado, poniéndolo en sintonía con los desafíos, internos y externos, del mundo contemporáneo¹⁰⁰. (OEA, 2007, p. 39).

⁹⁸ A agenda de crescimento e das políticas sociais estão interligadas e devem se realizar de modo que se reforcem mutuamente (tradução nossa).

⁹⁹ Não há um único caminho para o crescimento sustentável e o desenvolvimento equitativo, e com o risco de simplificar e ser necessariamente seletivo, isso está basicamente ligado aos desafios da transformação produtiva, coesão social, inserção externa e boa governança. (tradução nossa).

¹⁰⁰ O Estado é o ambiente natural para articular e canalizar as atividades de todos os agentes sociais para o desenvolvimento econômico e social e, em termos gerais, para o bem-estar comum. No entanto, um Estado

Destaca-se a tendência de designar ao Estado um papel contraditório de intervenção social. Ora ele é requisitado para conduzir as políticas de desenvolvimento, ora ele aparece como mero coadjuvante da sociedade civil.

Na análise da OPAS sobre os desafios postos à América Latina, é imprescindível que seja revista a proporção de investimento destinado ao gasto público social, pois argumenta que a falta de um nível adequado de gastos públicos em saúde e a implantação de mecanismos que garantam que essas despesas tenham um impacto distributivo, são os principais fatores que prejudicam qualquer estratégia que persiga objetivos de redução da pobreza e equidade na saúde.

A OPAS reconhece as implicações nocivas das formas de habitabilidade extremamente precárias que existem em diversos centros urbanos, principalmente pelo potencial de proliferação de doenças e surtos epidêmicos. A organização correlaciona a pobreza e a exclusão com o crescente acesso precário aos serviços públicos, indicando que se trata de uma questão pública e medular para o desenvolvimento.

La concentración de la pobreza en asentamientos urbanos altamente vulnerables a los desastres, aunado a los problemas de exclusión y falta de equidad en el acceso a servicios básicos de salud, colocan a la región en una situación de alerta para responder de manera eficaz a las amenazas y emergencias sanitarias¹⁰¹. (OEA, 2007, p. 51).

O BM em suas considerações sublinha as questões referentes à fragilidade institucional, aos elevados índices de violência, a baixos investimentos em infraestrutura, na qualidade dos serviços de educação e saúde insuficientes, na baixa inovação industrial e consequente redução do número de empregos, na desigualdade de acesso e na cobertura das políticas sociais e no congelamento do gasto público social. No texto a instituição admite o provável fracasso do alcance da meta dos Objetivos do Milênio que propunha a redução da pobreza extrema até 2015.

O BM elenca os pilares em que concentra suas ações na região, sendo elas: “a) respaldo a una mayor competitividad, empleo y crecimiento, y b) apoyo a las instituciones

fraco e ineficiente, captado por interesses particulares, terá sérias limitações para desempenhar esse papel. Daí a importância de reconstruir o Estado, colocando-o em sintonia com os desafios, internos e externos, do mundo contemporâneo (tradução nossa).

¹⁰¹ A concentração da pobreza em assentamentos urbanos altamente vulneráveis a desastres, juntamente com os problemas de exclusão e falta de equidade no acesso a serviços básicos de saúde, coloca a região em alerta para responder eficazmente às ameaças e emergências de saúde (tradução nossa).

para impulsar la equidad, la inclusión y la sostenibilidad”¹⁰². (OEA, 2007, p. 63). Para contribuir com o crescimento e criação de emprego assinala que tem realizado complementos ao crédito através da oferta de produtos financeiros inovadores como o financiamento em moeda local na Colômbia e México. Além disso, reitera a oferta de serviços analíticos e de assessoramento que vão desde o aporte nos debates políticos até os estudos regionais (OEA, 2007).

Importa observar a perspectiva adotada pelo BM quando analisa a América Latina. Esvaziado de reflexões sobre as condições estruturais da região e os efeitos causados pela implementação das políticas de ajuste, ele se coloca como agente de desenvolvimento e cooperação para a região.

A reflexão sobre a democracia e as consequências de suas fragilidades pauta as problematizações realizadas pela IICA. Pontua que as constantes frustrações dos cidadãos em busca do desenvolvimento e bem-estar induzem ao crescimento das percepções de desencanto e indiferença pela democracia, ocasionando a ausência de perspectivas mais democratizantes para a região.

A IICA sistematiza sugestões para alterações na metodologia das Cúpulas das Américas, apontando sobre a necessidade de maior articulação entre os países membros e o compromisso com a implementação dos acordos realizados. Tendo sido incluída como sócia institucional a partir da terceira Cúpula, a IICA desempenha o papel de secretariar o grupo de trabalho “Agricultura e Vida Rural nas Américas” e apoiar os países na implementação de estratégias no âmbito da agricultura.

A CAF destaca a sua preocupação em relação as baixas taxas de crescimento apresentadas pelos países da região em comparação a outras economias em desenvolvimento. Assinala também os graves índices de desigualdade que persistem e a necessidade de se constituir uma agenda abrangente para o desenvolvimento, visando ao alcance de um crescimento elevado, sustentado, sustentável e de qualidade na América Latina. Dentre as suas propostas, são salientadas a correção da disparidade de desenvolvimento em relação aos países centrais, a consolidação de um crescimento contínuo e sólido que viabilize o progresso econômico e o bem-estar social e a inclusão de todos os segmentos da sociedade na partilha dos benefícios alcançados.

As análises da CAF incluíam a reflexão sobre os impactos sofridos pelas economias nacionais em decorrência da dinâmica instável do ambiente econômico

¹⁰² Respaldo para uma maior competitividade, emprego e crescimento, e b) apoio às instituições para impulsionar a equidade, inclusão e sustentabilidade (tradução nossa).

internacional. Como forma de minorar esses impactos a Corporação sugeria uma transformação das economias para melhorar a produtividade e agregar valor às vantagens comparativas nacionais.

O BCIE apresentou um texto bastante sucinto onde apenas foram pontuados eixos que demandam investimento por parte dos países latino-americanos, sendo eles: pobreza, desigualdade, crescimento econômico, vulnerabilidade ambiental, migração, dependência do petróleo e violência.

O BDC particulariza as questões que envolvem os países pequenos que compõem o Caribe. Problematisa sobre as especificidades que os países vivenciam como, por exemplo, a dificuldade de diversificar os ramos produtivos, uma vez que a maioria tem suas economias centradas em, no máximo, dois segmentos – dentre eles turismo, agricultura e serviços financeiros. Nesse eixo, o BDC faz a defesa da liberalização dos mercados para que os países possam se integrar de forma eficaz no mercado mundial. O texto também sinaliza sobre o agravamento da situação de vulnerabilidade dos países em decorrência da frequência em que são registrados desastres naturais como terremotos, furacões e atividades vulcânicas.

Já a OIM problematiza a questão da migração e as repercussões advindas desse processo. O texto localiza a América Latina como a região do mundo onde há mais populações em circulação. Dentre os principais motivos para o elevado índice de migrações aponta a crescente disparidade na distribuição da riqueza em uma região onde as diferenças são muito grandes e têm sido agravadas pela globalização, reestruturação das economias nacionais e sucessivas crises desde a metade dos anos 1990. Pontua ainda a influência das guerras e desastres naturais para o deslocamento populacional.

A OIM prevê que os fluxos migratórios tendem a aumentar nos próximos anos principalmente pelo desnível existente entre oferta e demanda de trabalho nos países centrais (envelhecimento e diminuição das populações) e das discrepâncias salariais e de oportunidades entre e dentro dos países centrais e periféricos.

No âmbito do trabalho a OIT elenca em seu texto quatro objetivos estratégicos que configuram a concepção de trabalho decente, sendo eles: “a) la promoción de los derechos laborales; b) el fomento del empleo; c) la protección social y d) el diálogo social”¹⁰³. (OEA, 2007, p. 133). A Organização retoma o seu papel histórico na promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e demarca que o trabalho digno é uma das condições essenciais para o alcance do desenvolvimento e melhora dos padrões de vida dos cidadãos.

¹⁰³ a) a promoção dos direitos trabalhistas; b) promoção do emprego; c) proteção social e d) diálogo social. (tradução nossa).

Por fim, o ICA defende a socialização das novas tecnologias enquanto importante ferramenta de inclusão social e crescimento econômico. Ao longo do texto cita as inúmeras potencialidades da tecnologia quando empregadas nos diferentes setores da sociedade como, por exemplo, modernização dos processos produtivos e políticas sociais. O Instituto cita a educação como política social fecunda para a incorporação de tecnologias e socialização do acesso a novas metodologias de aprendizagem.

De forma geral todas as agências delimitam seus papéis na agenda de desenvolvimento no âmbito da prestação de apoio e fomento aos países membros através da concessão de créditos e produção de conhecimentos. Em sua grande maioria tem-se o nítido destaque ao crescimento econômico em ambiente democrático o que encaminha para uma perspectiva de economias com lócus referencial de mercado. Também é notória em todos os órgãos a preocupação com a desigualdade social e a necessidade de programas de proteção social que possam dar conta dessa histórica questão latino-americana, no entanto não se percebe com clareza uma consistente orientação de articulação para o desenvolvimento social e proteção social combinados. Fato que leva a reter a percepção de que a Região ainda permanece ostentando um capitalismo dependente e, portanto, ostentando a tradicional posição de subserviência aos países centrais.

4.3 TENDÊNCIAS GERAIS DA CÚPULA DAS AMÉRICAS E AGÊNCIAS MULTILATERAIS: NOVAS PRÁTICAS E VELHAS INTENÇÕES

O grande desafio imposto a Região pela nova ordem econômica internacional em um contexto de globalização dos mercados e de mundialização de capital fez com que os países da região latino-americana, ao longo da década de 1990, como se fosse um movimento orquestrado, operassem uma espécie de homogeneização em decorrência da necessidade de implantar o ajuste estrutural em condições de subordinação às agências multilaterais em razão de ter que atender condicionalidades impostas nas respectivas negociações da dívida externa. A premissa que induzia a integração regional pautava sua justificativa na necessidade de ser constituído um espaço político-econômico regional integrado em que a soberania econômica seria transferida para uma autoridade supranacional, aos moldes da União Europeia. Todavia, contraditoriamente, os processos de integração e regionalização em curso nos anos 2000 viabilizaram um realinhamento político na região, tornando a região ainda mais heterogênea. (LIMA, 2013).

O novo discurso que ganhava eloquência nos anos 2000 criticava a excessiva

homogeneização alcançada através das propostas de integração regionais e passava a defender a desconcentração do poder global. A tarefa de redução, ou até mesmo, eliminação das restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e conformação de um mercado e moeda comum, de forma crítica, tratava-se mais de um projeto de fortalecimento da hegemonia do mercado, do que de uma possibilidade real de implementação de mercado comum¹⁰⁴.

Podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. (HARVEY, 2014, p. 27).

Em consequência, a OEA nos últimos anos tem perdido relevância política, principalmente pela organização sub-regional dos países latino-americanos. Representando majoritariamente os interesses norte-americanos, a OEA teve a sua influência como agência multilateral fragilizada a partir da derrota na implementação da ALCA durante a quinta cúpula.

Contribuíram para esse processo a constituição, em dezembro de 2008 da Comunidade de Nações da América Latina e Caribe (CELAC), primeiro organismo que reunia os 33 países da região (Cuba incluída) sem a presença dos Estados Unidos e das ex-metrópoles europeias. Concomitantemente, já vinha sendo impulsionada a União de Nações da América do Sul (UNASUL) com os 12 países do subcontinente. E em 2012 finalmente o MERCOSUL se ampliou abrangendo a Venezuela e atraindo Bolívia e Equador para a condição de membros plenos (o que ainda está em processo de negociação).

Destaca-se a criação da CELAC como tentativa de “ampliar os limites da cooperação regional para além da sub-região sul-americana e também da tentativa de recriar a ideia de América Latina em um contexto de grande heterogeneidade entre os países das duas grandes sub-regiões.” (LIMA, 2013, p. 176). Nunca, no período de vida independente, os países da região latino-americana tinham avançado tanto em processos de integração com autonomia em relação aos centros de poder mundial (Estados Unidos ou Europa).

Acompanhando as críticas sobre a implementação da integração regional, os partidos e grupos políticos que representam os setores progressistas da sociedade passam a

¹⁰⁴ Em análise à implantação da União Europeia, Lima (2013) pontua que, apesar de constantemente revelar suas fragilidades, o êxito da constituição do Bloco Econômico foi possível, pois “naquele momento, a unipolaridade da ordem global sob o comando dos Estados Unidos e a hegemonia das soluções de mercado na economia e na política apareciam como fenômenos duradouros e capazes de uniformizar o sistema interestadual capitalista, que se globalizara com o fim da Guerra Fria.” (LIMA, 2013, p. 177).

ocupar maior espaço no cenário político pautados por um discurso anti-imperialista e pela defesa do desenvolvimento autossustentável do ponto de vista econômico e social (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012). Como resultado, observa-se a proliferação de estudos e recomendações que visam a formular novas propostas para o desenvolvimento regional, superando as orientações de formulações de políticas econômicas de recorte teórico neoliberais.

Os defensores dessa mudança eram, em sua maioria, legatários da perspectiva Cepalina de desenvolvimento. Inseridos em um novo contexto, a proposta recuperava elementos do estruturalismo, mas o atualizava indicando a necessidade de constituição de um “projeto de industrialização integral, com participação do Estado como forma de superar o atraso e a pobreza dos países subdesenvolvidos (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 156). Dada a relevância dessa perspectiva para o desenvolvimento o item 5.1 irá aprofundar a análise.

Todavia, mesmo tendo enfraquecido sua incidência política na região, os países continuaram balizando suas ações pautados pelas recomendações das agências multilaterais, principalmente em decorrência das relações de dependência financeira mantidas com as mesmas. As interferências se deram de formas diferentes, dependendo do nível de dependência dos países e condições/capacidades nacionais para resposta à crise e pressão internacional.

De modo geral, considerando as recomendações das Cúpulas das Américas e os pontos de vista das agências multilaterais, depreende-se uma homogeneidade quanto ao discurso sobre a relação intrínseca entre crescimento econômico e proteção social. Essa tendência denota uma combinação entre os pressupostos cepalinos e neoliberais, pois demanda a criação de mecanismos que viabilizem, de forma concomitante, a valorização do capital e a equidade social.

A abertura ao capital internacional capitaneou o ingresso das empresas transnacionais em grande parte dos países latino-americanos. Com elas, foram implementados projetos de desenvolvimento que contribuíram para a dilapidação do meio ambiente, mercantilização dos recursos naturais e minerais e expulsão dos povos originários das suas propriedades (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012). Em contrapartida, as transnacionais, em parceria com agências multilaterais, propuseram-se a desenvolver “ações de sustentabilidade socioambiental na tentativa de compensar a destrutividade ambiental e social dos seus empreendimentos” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 161).

O tema da sustentabilidade ambiental aparece de forma reiterada nas

recomendações multilaterais enquanto diretriz para a promoção do crescimento econômico aliado ao desenvolvimento econômico e social como condicionalidade para a superação da desigualdade e pobreza na região. Em verdade, o discurso em defesa do meio ambiente a busca de novas formas mais sustentáveis com a natureza denota a intenção de transferir os custos da sua apropriação destrutiva à toda sociedade, quase como se fosse o ônus pela possibilidade de acessar, de forma inesgotável, os inúmeros benefícios da produção em massa da indústria de supérfluos.

Há dez anos a ecologia podia ser tranquilamente ignorada ou desqualificada como totalmente irrelevante. Agora, ela é obrigada a ser grotescamente desfigurada e exagerada de forma unilateral para que as pessoas – impressionadas o bastante com o tom cataclísmico dos sermões ecológicos – possam ser, com sucesso, desviadas dos candentes problemas sociais e políticos. (MÉSZÁROS, 2009, p. 51).

Nessa mesma linha, a defesa do avanço da ciência e tecnologia como potentes mecanismos para a solução dos problemas sociais escamoteia o aprofundamento da desigualdade entre as regiões e populações.

A questão central não se restringe a saber se empregamos ou não a ciência e tecnologia com a finalidade de resolver nossos problemas – posto que é óbvio que devemos fazê-lo –, mas se seremos capazes ou não de redirecioná-las radicalmente, uma vez que hoje ambas estão estritamente determinadas e circunscritas pela necessidade da perpetuação do processo de maximização dos lucros. (MÉSZÁROS, 2009, p. 53).

Especificamente quanto à proposição para as políticas de desenvolvimento, depreende-se dos diferentes documentos analisados que o modelo de desenvolvimento proposto para os países latino-americanos se realiza via dívida pública.

O serviço da dívida externa é uma despesa que é orçamentária, porque grande parte dela é pública ou porque o Estado geralmente decidiu responsabilizar-se pelo risco de cambio da dívida privada. Em face da insuficiência das receitas públicas e da obrigação de reduzir o déficit global, enquanto as despesas aumentam tanto mais rapidamente quanto mais importantes sejam as desvalorizações, o Estado emite bônus do Tesouro e, para torna-los atraentes, os indexa à inflação ou à taxa de câmbio cotada no paralelo, considerada um indicador da inflação futura. O forte contexto inflacionário e as desvalorizações anunciadas pelo paralelo permitem, assim, que 5% da população (os mais ricos) enriqueçam graças aos produtos financeiros indexados. A dívida externa engendra uma dívida interna dificilmente controlável, cada vez mais lucrativa para os bancos e para uma pequena fração da população. (CAMARA; SALAMA, 2005, p. 213).

Desse modo, a dívida tem atuado como mecanismo moderno para a reprodução do

desenvolvimento desigual e combinado. Através de artifícios financeiros, as economias centrais forjam meios para garantir a perpetuação das relações desiguais entre os países, condicionando a dependência do mercado externo. Como novidade, o ajuste realizado sob o argumento da necessidade de reestruturação econômica e produtiva, combina a operacionalização de mudanças com a garantia da reprodução da acumulação primitiva pelas economias centrais. Marx (2013) faz uma analogia do conceito de acumulação primitiva com o pecado original explicitando a alienação forjada pela exploração.

Deu-se assim, que os primeiros acumularam riquezas e os últimos acabaram sem ter nada para vender, a não ser a sua própria pele. E desse pecado original datam a pobreza da grande massa, que ainda hoje, apesar de todo seu trabalho, continua a não possuir nada para vender a não ser a si mesma, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham deixado de trabalhar. (MARX, 2013, p. 785).

A manutenção da América Latina como “celeiro” do mundo, centralizando sua pauta produtiva em bens primários remete à analogia feita por Marx, quando diz que a classe trabalhadora tem apenas a pele para vender, ou seja, a região latino-americana tem apenas aquilo que a natureza pode ofertar. A valorização do capital deve ser permanente e, para tal, necessita da expropriação e dominação permanentes. A atualização do conceito de acumulação primitiva formulado por Marx se dá na ampla defesa do discurso que advoga pela supremacia dos mercados, da concorrência, da competitividade e da eficiência. Vale ressaltar a ênfase conferida pelas agências multilaterais a todos esses elementos.

Em atenção ao papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento latino-americano, nota-se que, por diversas vezes, se apresenta de forma contraditória. Todavia, a identificação dessa contradição parece intencional e representa uma combinação de proposições neoliberais e estruturalistas que pautam as recomendações das agências multilaterais.

Apesar de claramente fazer a defesa para a diminuição do escopo estatal, apreende-se a indicação da retomada de alguns aspectos do Estado keynesiano. Ao mesmo tempo em que há um claro incentivo ao mercado, há também o indicativo para que o Estado assuma determinadas responsabilidades na condução das ações econômicas e sociais como a definição de marcos regulatórios para a livre expansão dos mercados (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012). Faz-se essa observação remetendo à função conferida ao Estado de compatibilização do campo econômico e social.

O Estado keynesiano requeria, em consequência, a compatibilização de duas lógicas que constantemente eram muito difíceis de sincronizar: uma, de caráter econômico, orientada para a reativação e estabilização da acumulação capitalista; e outra, de natureza política, tendente a estabelecer a paz social, institucionalizar os antagonismos sociais e criar uma ordem burguesa estável e legítima. (BORÓN, 1994, p. 161).

Das orientações citadas por Borón (1994), as recomendações internacionais remetem à lógica econômica para o mercado, mas denotam a responsabilidade estatal no que tangia ao político. Apesar de fomentar a partilha das responsabilidades com o âmbito privado, constata-se o incentivo para que o Estado continuasse orquestrando essa intervenção.

Nesse sentido, das recomendações da OEA um papel duplo conferido ao Estado. Por um lado, sugere-se que assuma um poder secundário e, simplesmente, monte o cenário para as funções do mercado. Porém, de outro lado, espera-se que ele seja ativo na criação de um clima de negócios favorável e se comporte como entidade competitiva na política global (HARVEY, 2014). Esse duplo caráter inscreve problemáticas que se desdobram no caráter inconstante conferido ao papel do Estado, apreendido nos documentos produzidos pela Cúpula.

Outra questão que se desdobra no papel atribuído ao Estado refere-se à democracia. A maioria dos documentos produzidos pelas agências multilaterais defende a consolidação das relações democráticas e a inclusão da participação da sociedade nos processos decisórios. Para tanto, demarca a necessidade de que os processos democráticos operados nos diferentes países fossem acompanhados pelas agências, como forma de qualificar e assegurar sua realização.

Apesar do tom favorável sabe-se que, na perspectiva do referencial neoliberal, a governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. “A democracia é considerada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política.” (HARVEY, 2014, p. 77). Dessa forma, torna-se mais compreensível a insistência no incentivo a incluir especialistas e sociedade civil (leia-se elites) como “cooperadores” da democracia latino-americana.

No que concerne aos pressupostos para a proteção social, cabe retomar a importância de se atentar para a correlação de forças da sociedade, pois é ela quem media o alcance de sua ação. Dito de outra forma, a capacidade de pressão da classe trabalhadora e a capacidade de pressão do capital em relação à exploração é quem define a amplitude da

proteção de uma sociedade.

Retomando as particularidades sócio históricas da América Latina apreende-se que os níveis de concentração de riqueza, desigualdade e pobreza apresentados refletem de maneira irrefutável os processos de exploração a que foi submetida ao longo da sua história. As políticas de proteção social que foram sendo implantadas não fugiram ao padrão desigual e dependente do próprio desenvolvimento econômico e político.

Contudo, é inegável que avanços ocorreram na tentativa de incidir nos índices que indicam a existência de um abismo social na região. As recomendações das agências multilaterais são unânimes na constatação de que somente o crescimento econômico é quem permitirá galgar equidade e justiça social. O principal eixo de atuação para as políticas sociais é a promoção de oportunidades, facilitação da autonomia e aumento da segurança dos pobres. (STEIN, 2008).

Nesse contexto, os PTRC representam a principal estratégia adotada no enfrentamento à pobreza na América Latina. Pautados em políticas de inserção, os Programas consideram a pobreza a partir de uma perspectiva monetária. Portanto, suas ações têm centralidade na transferência de renda como recurso para superação imediata da denominada pobreza intergeracional (SILVA, 2014).

Apesar disso, é notável o esforço dos países para o aperfeiçoamento dos programas, principalmente para garantir o acesso à população mais vulnerável e mediar a relação entre focalização e universalidade.

Contudo, a seletividade apoiada na equidade, visando identificar necessidades particulares para melhor atendê-las, foi substituída por uma seletividade injusta, centrada na defesa de gastos sociais, que exige das políticas sociais, a criação de estratégias de rebaixamento das necessidades humanas à sua expressão emergencial, visando, assim, diminuir as despesas do Estado. (STEIN, 2008, p. 215).

No intuito de ilustrar a prevalência dos PTRC na região o Quadro 9 apresenta os Programas que estão em vigência na região.

Quadro 9 – Programas de Transferência de renda na América Latina em vigência

| País | Programas |
|-----------|--|
| Argentina | - Asignación Universal por Hijo para Protección Social - Programa de Ciudadanía Porteña |
| Bolívia | - Bono Juancito Pinto - Bono Madre Niña-Niño Juana Azurdeuy |
| Brasil | - Bolsa Família - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) |

| | |
|----------------------|---|
| Chile | - Chile Solidario |
| Colômbia | - Familias em Acción - Red Unidos - Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar |
| Costa Rica | - Avancemos |
| Equador | - Bono de Desarrollo Humano |
| El Salvador | - Comunidades Solidarias |
| Guatemala | - Mi Familia Progresá |
| Honduras | - Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición - Programa de Asignación Familiar (Práf) |
| Jamaica | - Programme of Advancement Through Health and Education (Path) |
| México | - Oportunidades |
| Panamá | - Bonos Familiares para la Compra de Alimentos - Red de Oportunidades |
| Paraguai | - Abrazo - Tekporá |
| Peru | - Juntos |
| República Dominicana | - Programa Solidariedad |
| Trinidad e Tobago | - Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) |
| Uruguai | - Asignaciones Familiares - Tarjeta Alimentaria |

Fonte: CEPAL (2018).

A expansão dos PTRC na região resultou na ascensão de uma nova tendência: o novo assistencialismo. Incorporado pelos Estados enquanto tendência de proteção social através da constituição de um sistema híbrido entre público e privado, desresponsabilizando o Estado pelo atendimento às necessidades sociais, conforme já sinalizado no item anterior. O novo modelo de proteção social é constituído por um forte caráter contraditório que mescla políticas redistributivas e focalizadas.

Em suma, a explicação geral para as adversidades vivenciadas pelos países latino-americanos, ou os desafios a serem enfrentados como postulam as agências multilaterais, derivam do crescimento econômico ínfimo e instável registrado nas séries históricas da região aliado a níveis abissais de desigualdade e pobreza. Para tanto, é necessário empreender esforços de forma coletiva para superar esse quadro. Com isso, apesar de referenciar diversos aspectos, as diretrizes neoliberais, os documentos elaborados pelas diversas agências multilaterais indicam que o desenvolvimento é compreendido a partir da perspectiva Cepalina de linearidade, ou seja, que o desenvolvimento se dá em etapas: subdesenvolvimento, em desenvolvimento e desenvolvidos.

Por fim, importa destacar que a implementação das recomendações das Cúpulas não ocorreu sem resistência política. Talvez um dos atos mais simbólicos tenha sido a eclosão da rebelião zapatista no México em 01 de janeiro de 1994 – data em que foi sancionado o NAFTA, enquanto manifestação da recusa frontal do “caminho de ‘integração’ destrutiva

para os trabalhadores mexicanos. O movimento teve enorme significado para a resistência e a luta dos povos da América Latina contra a mundialização dos capitais e sua lógica destrutiva.” (ANTUNES, 2011, p. 42).

Além da ofensiva contra o NAFTA, outros movimentos foram insurgindo em diferentes pontos da América Latina. Dentre eles, o mais simbólico pode ser considerado os movimentos que fizeram enfrentamento à ALCA e conseguiram galgar sucesso no impedimento de sua implementação. Destacam-se ainda a constituição do projeto ALC com raízes bolivarianas pós-independentistas e a Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América¹⁰⁵ (ALBA).

Os desdobramentos desses processos resultaram na revisão das tendências teóricas para o desenvolvimento e proteção social latino-americano emergentes no século XX, visto os índices elevados de desigualdade e pobreza fomentaram a formulação de novas perspectivas para a América Latina. A identificação e análise dessas perspectivas são objetos de análise do próximo capítulo.

¹⁰⁵ “Nos últimos anos a ALBA trouxe uma interessante proposta regional com horizontes socialistas. Promoveu formas de integração solidária, contrapostas aos Tratados de Livre-Comércio neoliberais e diferenciadas do regionalismo capitalista do Mercosul. Postula medidas para avançar na soberania financeira (moeda comum), alimentícia (reformas agrárias e rejeição ao agronegócio) e energética (Petrocaribe, Petrosur). A ALBA incentivou auditorias da dívida externa, exigiu acelerar a concretização do Banco do Sul, estimulou a criação de um fundo de estabilização cambial regional e sugeriu coordenar o controle regional das reservas e dos movimentos de capitais. (KATZ, 2016, p. 297).

5 PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI

Dados relativos à média de contribuição para sistemas de proteção social realizada por pessoas inseridas no mercado de trabalho indicam que a partir dos anos 2000 houve ampliação da cobertura da proteção social em muitas áreas como, por exemplo, em programas de transferência de renda com condicionalidades destinados a famílias em condições de pobreza (de 5,7% da população total da região no ano 2000 para 21,1% em 2012); proporção de aposentadorias e pensões para pessoas com 65 anos e mais (de 37% em 2002 para 41,9% em 2011); proporção da população ocupada filiada a um sistema de aposentadoria e pensão (de 46,1% em 2002 para 55,4% em 2011); e proporção da população com acesso a serviços de saúde (de 54,4% em 2002 para 66,4% em 2012) (CEPAL, 2016).

Nesse sentido, o início dos anos 2000 apresentou uma dose de esperança aos países latino-americanos, pois o crescimento da economia mundial retomou os índices elevados de demanda mundial por *commodities* primários¹⁰⁶, alavancando as exportações e, conseqüentemente, impulsionando as economias regionais.

Ao mesmo tempo, a alta no ciclo de liquidez internacional (2002-2007) permitiu baixas taxas de juros no mercado de crédito mundial, dando margem para reduções nos juros domésticos, assim como forte entrada de capital externo que contribuiu tanto para o forte incremento das reservas internacionais na região, como para a manutenção de consideráveis processos de valorização cambial em distintas de suas economias. (CARCANHOLO, 2011, p. 99).

O período entre 2003 e 2010 representa a primeira vez em duas décadas em que é possível observar uma relação entre o crescimento do PIB, a diminuição da taxa de desemprego, com o conseqüente aumento da taxa de ocupação e a recuperação do salário real, sobretudo dos salários mínimos nacionais” (LIMA et al., 2014, p. 68). A melhora nas relações de troca e demanda interna tornaram-se os grandes motores para a recuperação do crescimento econômico da região.

Os nacionalismos que surgem no período, articulados a importantes mobilizações de massa, estruturaram políticas mais agressivas de promoção da demanda interna

¹⁰⁶ Apesar de representar um dado importante de crescimento econômico, cabe a ressalva que o aumento da exportação de matérias-primas incorre o risco de intensificar o processo de reprimarização das economias latino-americanas. Conforme dados da CEPAL (2012), a série histórica de exportações de bens primários tem demonstrado significativa elevação a partir dos anos 2001: 1981-1982 – 51,5%; 1985-1986 – 48,4%; 1991-1992 – 39,5%; 1995-1996 – 32,5%; 1998-1999 – 26,7%; 2001-2002 – 27,6%; 2005-2006 – 35,1%; 2008-2009 – 38,8%.

e de confrontação das prerrogativas do capital, aproveitando-se da profunda crise de legitimação das oligarquias. Produzem-se inflexões significativas no modelo político da democracia burguesa, como nos casos da Venezuela, Bolívia e Equador que instituem mecanismos de democracia direta e possibilitam uma base institucional à mobilização popular para sustentar as políticas públicas antioligárquicas. (MARTINS, 2011, p. 322).

Nesse ínterim, observa-se a redução dos índices de vulnerabilidade externa latino-americanos e o ensaio de uma organização regional impulsionada pelo crescimento econômico da maioria dos países da região. Acompanhando esse panorama, observam-se alterações consideráveis no que diz respeito aos índices de pobreza e desigualdade, apresentando dados promissores num primeiro momento. “A expansão econômica da América Latina a partir de 2003 apresentou pela primeira vez desde 1980 crescimento econômico per capita equivalente à economia mundial”. (MARTINS, 2011, p. 322). Houve um importante redirecionamento das relações comerciais para a área do Pacífico e, principalmente para a China, fazendo com que as economias latino-americanas se distanciassem dos Estados Unidos.

As recomendações incorporadas países latino-americanos produziram efeitos positivos no quadro social da região e fomentaram a expectativa de reversão das condições estruturais de subdesenvolvimento que se expressam nos níveis irracionais de pobreza e desigualdade social.

Os anos posteriores guardavam expectativas sobre a histórica superação do caráter dependente e o alcance do grau de desenvolvimento tão proclamado ao longo dos anos. No entanto, a crise mundial de 2007-2008 reverteu o quadro favorável no cenário externo, reavivando as contradições e problemas de ordem estrutural das economias latino-americanas, “dentre eles a restrição externa estrutural ao crescimento, em função da elevada vulnerabilidade externa das economias, acrescida pelas reformas estruturais pró-mercado implementadas e aceleradas desde os anos 1990”. (CARCANHOLO, 2011, p. 99).

Os primeiros anos da década de 2000, que permitiram a recuperação parcial das taxas de crescimento, estiveram fundamentados em elementos instáveis que, de certa forma, reproduziam o padrão já adotado em períodos antecedentes, quais sejam: “reversão da deterioração dos termos de troca, primarização da pauta exportadora e persistência no câmbio flutuante [...]” (MARTINS, 2011, p. 315). Soma-se a essa instabilidade questões como a expansão do mercado interno e as mediações necessárias com o sistema político regional e a inserção dependente e periférica junto ao mercado mundial que se configuraram como determinantes para o ingresso da América Latina em um novo período de recessão.

O período de ajuste estrutural vivenciado pelas economias latino-americanas entre o final da década de 1980 e início dos anos 2000, acabou desarticulando as poucas possibilidades de crescimento da região e aprofundando o grau de dependência e desigualdade. Essa constatação é comprovada pelas “taxas de crescimento econômico medíocres para a região, a desnacionalização e destruição dos segmentos de maior valor agregado do aparato produtivo, o aprofundamento da superexploração do trabalho para suas formas mais graves e a deterioração ecológica [...]”. (MARTINS, 2011, p. 315).

Nessa linha, os dados gerais sobre o crescimento econômico dos países latino-americanos indicam que nos últimos anos a região enfrenta um cenário de recessão e baixo crescimento, sendo que o BM calcula que América Latina e Caribe crescerão em conjunto 1,6% em 2017, índice inferior quando comparado aos Estados Unidos, que crescerão 2,2%, conforme evidencia a Tabela 3. Em atenção à evolução do PIB, percebe-se uma diferença entre as regiões e destaca-se os efeitos sofridos em decorrência da crise econômica de 2008 que afetou primeiramente os países centrais, conforme disposto no item 4.1.

Tabela 3 – Evolução do PIB América Latina e Caribe, Estados Unidos e Zona do Euro – 2010 - 2017

| Regiões | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|-------|------|------|
| América Latina e Caribe | 6,1 | 4,6 | 3,0 | 2,9 | 1,0 | -0,03 | -0,6 | 1,6 |
| Estados Unidos | 2,5 | 1,6 | 2,2 | 1,7 | 2,4 | 2,6 | 1,6 | 2,2 |
| Zona do Euro | 2,1 | 1,5 | -0,9 | -0,3 | 1,1 | 2,0 | 1,7 | 1,5 |

Fonte: OIT (2017).

Já o coeficiente de Gini¹⁰⁷, que expressa os dados sobre a desigualdade social, apresentou um valor médio de 0,466 em 2014 na América Latina, conforme ilustrado na Tabela 4. Praticamente não foi registrada variação dos resultados em relação a 2014, ano em que apresentou uma média de 0,4732. Na maioria dos países a queda do coeficiente de Gini ocorreu principalmente no período 2009-2012, enquanto entre 2012 e 2014 se registraram variações de menor magnitude. Dentre os países analisados, destaca-se o Brasil que se constitui no quarto país mais desigual do mundo, seguido do Chile, Colômbia e República Dominicana com índices acima de 500.

¹⁰⁷ O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma **completa igualdade** na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma **completa desigualdade** entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm).

Tabela 4 – Coeficiente de Gini na América Latina

| Países | 2009 | 2012 | 2014 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Argentina | 0,510 | 0,475 | 0,470 |
| Bolívia | 0,450 | 0,410 | 0,422 |
| Brasil | 0,569 | 0,560 | 0,542 |
| Chile | 0,524 | 0,515 | 0,508 |
| Colômbia | 0,530 | 0,511 | 0,511 |
| Costa Rica | 0,494 | 0,494 | 0,492 |
| El Salvador | 0,451 | 0,411 | 0,409 |
| Equador | 0,485 | 0,434 | 0,447 |
| Honduras | 0,465 | - | 0,497 |
| México | 0,487 | 0,469 | 0,481 |
| Panamá | 0,479 | - | 0,465 |
| Paraguai | 0,438 | 0,432 | 0,480 |
| Perú | 0,422 | 0,403 | 0,399 |
| República Dominicana | 0,585 | 0,521 | 0,513 |
| Uruguai | 0,433 | 0,380 | 0,379 |
| América Latina | 0,493 | 0,466 | 0,466 |

Fonte: CEPALSTAT –Base de Dados (2015).

Nota: não estão incluídos Cuba, Guatemala, Haiti, Nicarágua e Venezuela, pois não estão disponíveis dados desses países.

Apesar de ter apresentado redução nas últimas décadas, os dados constantes na Tabela 2 explicitam os altos índices de desigualdade e concentração de renda presentes na região, que tem se agravado nos últimos anos. “La riqueza mundial se encuentra ahora mucho más concentrada. El 1% más rico de la población acaparaba el 32% de los ingresos mundiales en torno al año 2000 y el 46% hacia 2010”. (PNUD, 2017, p.31).

Segundo os dados do relatório Panorama Social 2016 (CEPAL, 2017), 80% dos vencimentos totais das famílias latino-americanas provêm do trabalho, ratificando o perfil majoritário de assalariados da região. Em relação à taxa média de desemprego na América Latina nota-se uma ampliação nos dois últimos anos, passando de 6,6% em 2015 a 8,1% (estimativa preliminar) em 2016.

Conforme o Panorama Laboral 2016 (OIT, 2017) está em marcha o crescimento do trabalho informal, sendo que em 2015 atingiu a marca de 133 milhões de trabalhadores, além de quedas nos salários e um aumento de trabalho por conta própria que, geralmente, encontra-se associado a empregos com menor renda e menor acesso à cobertura de segurança social e benefícios trabalhistas. Por esta razão, estimava-se que, em 2016, haveria 134

milhões de trabalhadores no setor informal se a tendência observada no ano anterior continuar (OIT, 2017).

Esse cenário reitera a tendência histórica presente na região da desigualdade e pobreza, sendo que conforme dados do Relatório Panorama Social 2015 (CEPAL, 2016), mesmo havendo um direcionamento para maior investimento do âmbito da proteção social, nota-se apenas um leve decréscimo em relação aos índices de pobreza e indigência comparando os dados de 2010 a 2015, conforme segue:

Tabela 5 -- evolução da pobreza e indigência na América Latina – 2010 - 2015

| Especificação | 2010 | 2015 |
|-------------------|-------|-------|
| Pobreza | 31,1% | 29,2% |
| Indigência | 12,1% | 12,4% |

Fonte: CEPAL - Panorama Social (2015).

O aparato jurídico-legal, expresso pelas diferentes normatizações elaboradas pelos países latino-americanos, tem corroborado para a manutenção dessa forma determinada de apropriação da riqueza socialmente produzida, mantendo o não investimento nas economias locais e o seu direcionamento para o exterior, expressas nos índices de desigualdade social, conforme explicitado acima. Essa característica expressa o caráter subdesenvolvido, marca constitutiva dos países latino-americanos, pois perpetua as relações econômicas abusivas cometidas pelos países centrais em relação aos países periféricos (CUEVA, 1983).

Considerando os argumentos anteriormente comentados e as tendências principais manifestas nas recomendações das agências multilaterais, registra-se que as primeiras décadas do século XXI significaram para a América Latina o ingresso em uma nova fase de desenvolvimento. O referencial neoliberal que vinha sendo hegemônico sofre modificações que acabam exigindo adaptações. Isso decorre, principalmente,

da ascensão chinesa na economia mundial e de um consenso popular antineoliberal que provoca mudanças políticas na América Latina por meio do ressurgimento de nacionalismos de base popular ou ancorados na burocracia estatal, e enfoques de terceira via, que adaptam a macroeconomia neoliberal às políticas externas independentes e sociais compensatórias. (MARTINS, 2011, p. 314).

Destarte, torna-se possível inferir sobre a emergência de duas principais proposições para a superação das atuais contradições vivenciadas pelo capitalismo. De forma desigual e concomitante, expressam a heterogeneidade e as combinações das diferentes perspectivas para o desenvolvimento e proteção social na região já sistematizadas no terceiro

capítulo. Essa diversidade expressa a dificuldade de a região pactuar uma estratégia política que consiga unidade para o alcance de seus objetivos. Surgem nesse contexto duas formulações, que combinam elementos novos e antigos, que buscam indicar estratégias para o desenvolvimento da América Latina.

A primeira delas versa sobre estratégias que possam viabilizar o aumento da produtividade e da competitividade externa e de preservação dos níveis de renda e modos de vida já conquistados – liberdades e prosperidade. Ela dá continuidade aos preceitos neoliberais, mas agrega, mesmo que de forma implícita, a divisão definitiva do mundo entre os que poderão continuar utilizando os recursos como sempre fizeram, e “aqueles aos quais o ‘modo de desenvolvimento’ não reservaria mais do que o direito de assistir, graças às imagens projetadas pela mídia mundializada, como estariam passando os bem-de-vida”. (CHESNAIS, 1996, p. 314).

Já a segunda proposta refere-se ao neodesenvolvimentismo, uma espécie de atualização dos preceitos desenvolvimentistas, com algumas diferenças, mas que teoricamente se tornam difíceis de delimitar. De modo geral, apreende-se que o neodesenvolvimentismo postula a imprescindibilidade da intervenção estatal no processo de superação do subdesenvolvimento. Para tanto, elegem a política econômica como instrumento principal de crescimento e objetivam a retomada da industrialização como estratégia para elevar a oferta de emprego. Todavia, a retomada do intervencionismo estatal não implica a retomada das políticas keynesianas, mas sim no estímulo ao alcance de “um novo equilíbrio entre matrizes ‘Estado-cêntricas’ e ‘mercado-cêntricas’ para superar as velhas dicotomias e encontrar modelos capitalistas adequados para cada país.” (KATZ, 2016, p. 160).

5.1 O NEOCONSERVADORISMO/SOCIAL-LIBERALISMO

A tendência que explicita o neoconservadorismo não possui consenso no que refere a sua denominação, sendo possível identificar diferentes conotações para o mesmo conceito como, por exemplo, neoliberalismo do século XXI (KATZ, 2016); neoconservadorismo (HARVEY, 2014); social-liberalismo (CASTELO, 2012) e liberalismo enraizado (GONÇALVES, 2012). Enquanto pressuposto metodológico, adotar-se-á nessa tese a denominação neoconservadorismo/social-liberalismo para referir a essa proposição, mas sem o intuito de homogeneizar os conceitos elaborados pelos autores supramencionados.

Tomando o cenário sistematizado nos itens anteriores, pode-se afirmar que a origem

do neoconservadorismo/social-liberalismo se encontra ligada à crise do neoliberalismo e à necessidade de realizar alguns ajustes na sua orientação metodológica e política, principalmente no que dizia respeito à necessidade de superação de algumas barreiras, anteriormente não previstas. Essas medidas previam “um aprofundamento das medidas liberalizantes, dando ênfase aos mecanismos de mercado na produção da riqueza, ao mesmo tempo em que se passaria a reconhecer suas falhas no tocante à distribuição de renda, além dos problemas ambientais.” (CASTELO, 2013, p. 244).

Diante disso, apreende-se que o neoconservadorismo/social-liberalismo faz a defesa do poder corporativo, à iniciativa privada e à restauração do poder de classe e ganha propulsão como tendência política nos Estados Unidos, principalmente através da difusão por agências multilaterais de desenvolvimento, organizações não-governamentais, fundações filantrópicas laicas e religiosas e intelectuais de direita. Afastando-se dos princípios do puro neoliberalismo, ele forja as práticas neoliberais a partir de dois aspectos: “em primeiro lugar, na preocupação com a ordem como resposta ao caos de interesses individuais e, em segundo, na preocupação com uma moralidade inflexível como o cimento social necessário à manutenção da segurança do corpo político vis-à-vis de perigos externos e internos.” (HARVEY, 2014, p. 92). Dito de outra forma, o neoconservadorismo/social-liberalismo trata-se de uma reformulação do neoliberalismo em adequação às novas exigências do capitalismo e conformação societária, combinando fundamentos econômicos neoclássicos com as atualizações do liberalismo contemporâneo.

Essa tendência é defendida, prioritariamente, pelas classes dominantes, representando uma nova agenda de interesses e estratégias para sua efetivação. Há uma rejeição explícita da vertente nacionalista sob a alegação de que se trata de uma política antiprogressista e voltada para fins de corrupção. Nesse contexto, o Estado passa a desempenhar o papel de regulador das atividades econômicas e operacionalizador, em parceria com o setor privado, das políticas sociais de cunho focalizado e assistencialista, “visando a garantir as taxas de acumulação do capital e mitigar as expressões da ‘questão social’ através do controle da força de trabalho e do atendimento de necessidades mínimas dos ‘clientes’ dos serviços sociais”. (CASTELO, 2013, p. 244).

Para tanto, o Estado dispõe do consentimento público, via massiva propaganda ideológica, para utilizar os meios necessários à efetivação de suas funções, incluindo a utilização dos aparatos sócio institucionais via repressão e/ou coerção. Em análise a essa tendência, Mészáros (2009) problematiza sobre os riscos implicados nessa amplitude de ação estatal de forma desmedida, uma vez que acaba induzindo a produção de um ideário

massificado sobre a sociedade civil, produzindo uma espécie de vácuo político e ideológico.

O problema é muito mais grave: trata-se de uma tentativa ameaçadora de colocar os órgãos políticos de controle em sintonia com as necessidades da articulação atual da economia capitalista, ainda quando tal ajustamento exija uma transição “liberal” da “tolerância repressiva” à “intolerância repressiva”. (MÉSZÁROS, 2009, p. 62).

Outra novidade produzida e proclamada por essa tendência diz respeito à ocupação de cargos políticos, principalmente no executivo, por representantes do grande capital. Contrariamente às premissas neoliberais que delegavam o Estado a um plano secundário, o neoconservadorismo reconhece o potencial econômico que o campo estatal possui e passam a controlar e direcionar as ações políticas, principalmente no que concerne à intervenção junto às economias que, com uma frequência cada vez mais crescente, vivenciam crises

Dado o papel vital desempenhado pelo Estado na manutenção, com todos os meios aí seu alcance, do sistema de produção capitalista – numa época de já enorme, embora ainda em expansão, concentração de capital –, são de tal modo grandes os interesses em jogo que as formas tradicionais de controle indireto (econômico) das decisões são obrigadas a ceder lugar a um controle direto dos “postos de comando” da política pelos porta-vozes do capital monopolista. (MÉSZÁROS, 2009, p. 65).

Essa mudança significa um sincretismo entre Estado e mercado, buscando refundar o consenso ideológico conquistado pelo neoliberalismo nos anos 1980. Nesse sentido, há a incorporação no discurso neoconservador de elementos como a defesa da justiça social e o combate à pobreza, sonhando claramente as bandeiras tradicionalmente defendidas pela esquerda e proclamando a extinção das fronteiras ideológicas entre os projetos de esquerda e direita.

Os aparelhos privados de hegemonia controlados pela burguesia reproduzem diariamente a noção de que existiria um consenso no tocante ao debate sobre as desigualdades: primeiro não haveria mais a divisão entre esquerda e direita, e as disputas políticas estariam esvaziadas dos grandes projetos nacionais e populares de transformação social, restritas somente a questões pragmáticas da pequena política, sem ideologias a embasar as ações humanas; segundo, todos reconheceriam que as desigualdades devem ser combatidas, mas todos também reconheceriam a impossibilidade de superá-las, dadas as diferenças entre os indivíduos. A ideia o mercado é mais uma vez vendida como sendo algo pertencente a uma natureza humana imutável e internalizada de modo completamente natural, inclusive por intelectuais de esquerda que antes a combatia como uma falsa consciência. (CASTELO, 2013, p. 249).

Funda-se o *possibilismo* enquanto resistência às adversidades vivenciadas na contemporaneidade em detrimento à luta contra as relações de exploração e aviltamento das

condições de vida. Os enfrentamentos às expressões da questão social ficam relegados às ações de caráter voluntarista e filantrópico, voltadas aos problemas individuais e à despesa pública tida, principalmente, com programas de transferência de renda, sejam uma espécie de preço a ser pago durante o processo de transição. “Acredita que essa política de distribuição de renda será passageira e deverá se extinguir quando o modelo conseguir gerar mais empregos.” (KATZ, 2016, p. 87).

Desempenhando o papel de principais propagadores da proposição neoconservadora/social-liberalismo, ironicamente, encontram-se as agências multilaterais que, décadas atrás, produziram a agenda neoliberal. Dentre elas, destaca-se a CEPAL que pregoa uma espécie de reformismo conservador, anunciando a dissociação com os velhos preceitos neoliberais, mas sem condições de indicar as rupturas e divergências pretendidas.

[...] a nova proposta Cepalina não é de reversão das reformas, mas de gerenciamento e direcionamento dos efeitos da abertura comercial e da liberalização financeira externa, de forma a canalizar o capital externo para atividades produtivas voltadas preferencialmente para as exportações, ao mesmo tempo que se procura a equidade social, embora as políticas para tanto sejam muito mais de caráter compensatório do que de reversão de estratégia de desenvolvimento propriamente dita. (CARCANHOLO, 2010, p. 138).

Nota-se ainda que a incorporação de diferentes perspectivas teóricas como, por exemplo, “a Terceira Via, da transição pactuada e do gramscismo social-democrata.” (KATZ, 2016, p. 109). Pautado nessas concepções, o neoconservadorismo/social-liberalismo galgou espaços nas academias, Estados e círculos de poder da América Latina, arrematando vários pensadores marxistas.

Dentre as principais elaborações teóricas que compõem o neoconservadorismo/social-liberalismo, é possível destacar a busca pela neutralização dos discursos políticos, fundamentos na ideia da extinção das ideologias e assunção das divergências políticas. Além disso, registram-se as análises acríticas sobre o mercado como um sistema social de distribuição da riqueza, mistificando a desigualdade enquanto processo natural da vida em sociedade. Essa argumentação abre precedente para a compreensão de que seria possível a existência de um capitalismo humanizado, combinando à eficiência da economia com a equidade social.

Outro eixo importante do neoconservadorismo/social-liberalismo refere-se à interpretação da ética capitalista, sendo “apresentada como um sistema de valores capaz de moldar a realidade a partir da ação de indivíduos autônomos e imbuídos de uma consciência dos problemas sociais.” (CASTELO, 2013, p. 281). Desdobram-se dessa visão os conceitos

de responsabilidade social, responsabilidade ambiental, capital humano, dentre outros que deslocam a complexidade dos processos sociais do âmbito coletivo para o âmbito eminentemente individual. Dessa forma, os preceitos defendidos não se afastam do programa neoliberal de construção ou restauração do poder das classes dominantes. “Contudo, buscam legitimar esse poder, assim como buscam o controle social, por meio da construção de um clima de consentimento que gira em torno de um conjunto coerente de valores morais.” (HARVEY, 2014, p. 94).

Em relação à dimensão política do neoconservadorismo/social-liberalismo, torna-se evidente o caráter manipulatório defendido pelos seus mentores, ficando evidenciado pelas agendas reacionárias apoiadas pelos grandes meios de comunicação, que fomentam valores conservadores, incitando as classes médias contra os setores mais empobrecidos (KATZ, 2016). Essa estratégia visa ao consentimento da população para as medidas adotadas e, quando não possível, utiliza de meios antidemocráticos para usurpar o poder e alinhar os países aos ditames pretendidos.

5.2 NEODESENVOLVIMENTISMO

Partindo da etimologia do termo, verifica-se que o “neo” trata-se de uma atualização de um conceito anterior, nesse caso o desenvolvimentismo. Contudo, investigando as origens do termo é possível apreender que além de uma atualização, a conjectura do neodesenvolvimentismo refere-se a uma adequação da antiga estratégia apropriada aos novos tempos e à realidade atual.

O termo “neodesenvolvimentismo”, bem como seus objetivos, tem sido alvo de diferentes interpretações pelos estudiosos da economia e política. Essa afirmativa fica evidenciada quando se observa na literatura uma divergência teórica, abarcando concepções que divergem conceitualmente, pois enquanto alguns estudiosos afirmam que se refere a uma complementariedade do neoliberalismo (CASTELO, 2012; GONÇALVES, 2012; SAMPAIO Jr., 2012) outros entendem como alternativa ao neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, 2006; CARVALHO, 1999; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Partindo da revisão de literatura, percebe-se que o neodesenvolvimentismo possui diferentes origens teórico-analíticas, destacando-se entre elas as ideias de Keynes e de seus seguidores – Paul Davidson; Joseph Stiglitz (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007), e as produções cepalinas neoestruturalistas. Na literatura econômica brasileira, um dos principais teóricos que debatem esse tema é o economista Bresser-Pereira (2006, 2007, 2009).

Da mesma forma, o termo possui diferentes interpretações, sendo que a mais difundida é a definição de um “terceiro discurso” – uma estratégia que revisita e adapta ao contexto atual o antigo desenvolvimentismo latino americano e também se apresenta como alternativa ao neoliberalismo - nesta leitura Bresser-Pereira é bastante rígido ao definir essa interpretação como ortodoxia convencional e se posiciona como um crítico aos diagnósticos, políticas e reformas concebidas principalmente em Washington para implementação nos países em desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Essa perspectiva vem ganhando destaque nos discursos que pretendem a constituição de uma nova estratégia para o desenvolvimento, pois “parte do pressuposto de que o crescimento constitui a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais.” (SAMPAIO Jr. 2012, p. 679). Observa-se a ampliação de teóricos debatendo esse tema, sendo inclusive, instigados pelos principais organismos internacionais como a ONU, CEPAL¹⁰⁸ e BM, conforme sinalizado nesse estudo no capítulo 4.

Conforme a literatura pesquisada¹⁰⁹, o neodesenvolvimentismo trata-se, na verdade, “de um conjunto ideopolítico de propostas que consigam renovar as promessas de unir crescimento econômico com melhorias no bem-estar social da população.” (MARANHÃO, 2014, p. 86), visando ao combate à pobreza, ao desenvolvimento humano e a sustentabilidade do meio ambiente. As formulações neodesenvolvimentistas “destacam as falhas do nacional-desenvolvimentismo e se posicionam como críticas ao Consenso de Washington e à ortodoxia convencional.” (GONÇALVES, 2012, p. 653).

Na perspectiva de seus formuladores, esse conceito configura-se como uma alternativa aos modelos econômicos vigentes e uma adequação ao desenvolvimentismo passado. Assim, defende a premissa de que “as políticas macroeconômicas neoliberais são incompatíveis com a soberania do Estado para implementar uma política econômica atendendo ao objetivo nacional de retomada do desenvolvimento com estabilidade macroeconômica e com um menor custo fiscal”. (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 520).

Nessa mesma linha de raciocínio, Bresser-Pereira conceitua o neodesenvolvimentismo como “um conjunto de propostas de reformas institucionais e de

¹⁰⁸ Problematizando sobre as incursões analíticas operadas pela CEPAL, Katz (2013) sublinha a guinada conservadora que a Comissão vem sofrendo nas últimas décadas, ilustrada pelas contribuições nas formulações de programas de ajustes para países latino-americanos. “O neodesenvolvimentismo atual é um afilhado [da guinada] conservadora. Por isso, reforça a extinção da Cepal como referência do pensamento crítico. Essa instituição tem se transformado em um organismo técnico de acompanhamento da conjuntura, que evita qualquer comentário desagradável para o *establishment*.” (KATZ, 2016, p. 183, grifos do autor).

¹⁰⁹ A pesquisa aqui referida constitui-se na elaboração do Estado da Arte sobre o tema que teve enquanto fontes básicas de referência o Banco de Teses da Capes; o Domínio Público e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos.” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.12).

Para tanto, sustenta-se a partir de quatro principais teses, sendo elas:

(i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 509).

Partindo dessas premissas, apreende-se que a retomada desenvolvimentista enaltece a importância conferida ao Estado na efetividade do desenvolvimento, indicando a necessidade de sua reformulação enquanto estratégia para o seu fortalecimento nos âmbitos político, regulatório, financeiro e administrativo. Delega ao Estado a responsabilidade de incentivar a capacidade de inovação e financiamento no país, mas reconhece as convergências mantidas com o setor privado e “elogia especialmente a função da empresa como um âmbito de cooperação e seleção de novas tecnologias, seguindo os parâmetros de produtividade, competitividade e rentabilidade.” (KATZ, 2016, 167).

Em continuidade a essa argumentação, defende a abertura da economia como estratégia para a obtenção de uma competitividade mais justa, “[...] pela via do mercado, com incentivo à concorrência externa e estímulo ao aumento da produtividade interna, aliada a um Estado que possuísse um papel ativo, regulando os mercados e priorizando as decisões privadas.” (CARCANHOLO, 2010, p. 123).

Além disso, o neodesenvolvimentismo, pautado nessa perspectiva, pressupõe a promoção de “políticas voltadas ao progresso técnico e a introdução de novas técnicas de produção, [...] políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado e o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento.” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 515). A redução da defasagem tecnológica e, conseqüente, aumento da competitividade no mercado global constitui-se como um dos seus principais objetivos.

Nesse contexto, duas tendências para o crescimento ganham relevância: a) a coalizção com o agronegócio como potencial fornecedor de divisas para a reindustrialização e, b) o crescimento industrial como estratégia para a retomada da oferta de empregos, expansão do mercado interno e estímulo ao consumo (KATZ, 2016).

Essa perspectiva advoga que o neodesenvolvimentismo toma para si a pretensão de “recuperar as promessas civilizatórias não alcançadas pelo processo histórico de modernização capitalista no Brasil [e América Latina] e que atualmente, segundo os teóricos que trabalham nessa linha, voltam a figurar como horizonte histórico nacional.” (MARANHÃO, 2014, p. 303). Para tanto, postulam uma adaptação pragmática às exigências da conjuntura global que seja capaz de eliminar as distorções geradas pelo mercado.

Não obstante, ficam ocultas as reflexões que consideram os mecanismos operados na atualidade para obtenção da mais-valia relativa que se materializam pela generalização da tecnologia e redução da força de trabalho. Faz-se imprescindível considerar as limitações que permeiam o desenvolvimento das condições e capacidades para ampliação do mercado de trabalho, uma vez que independente se a expansão da economia pretendida se dê pela via do mercado ou Estado, “o capitalismo latino-americano gera insuficientes postos de trabalho e estabiliza a precarização em atividades informais, desqualificadas e mal remuneradas.” (KATZ, 2016, p. 163). As características latino-americanas de dependência e superexploração do trabalho passam alheias a essa discussão.

Nesse contexto, a proteção social assume um papel importante no que tange às mediações necessárias frente às constantes crises capitalistas e à necessidade de manutenção da força de trabalho e das condições mínimas à sobrevivência da classe trabalhadora. No neodesenvolvimentismo, as “políticas [sociais e indutoras de desenvolvimento] possuem muito mais o caráter de estratégias para minorar o impacto da crise, que provocar verdadeiramente uma mudança no ‘modelo de desenvolvimento social’.” (BOSCHETTI, 2012, p. 37).

Os autores que defendem o neodesenvolvimentismo afirmam que propõem, em última análise, uma reversão neocolonial, uma vez que se apresenta como possível caminho para a superação do capitalismo, pautado numa lógica etapista da história. Nessa linha de pensamento, a América Latina encontra-se numa fase de imaturidade econômica, a qual deveria ser superada para, depois, firmar as bases sólidas no sentido de superação do capitalismo.

a hipótese da imaturidade econômica é desmentida pela conjuntura atual, que criou um grande dilema quanto a quem se beneficiará do crescimento em curso. Os novo-desenvolvimentistas tentam canalizar essa melhoria em favor dos industriais e os neoliberais tratam de preservar os privilégios dos bancos. (KATZ, 2010, p. 62).

Os neodesenvolvimentistas reconhecem os efeitos negativos produzidos pela

implementação do ajuste neoliberal, mas defendem a possibilidade de serem delineadas estratégias que possam atenuá-las, principalmente através do controle das variáveis cambiais, financeiras e orçamentárias realizadas de forma individual pelos países. A conformação estrutural do capitalismo e a subordinação comercial, financeira e produtiva dela decorrentes, ficam relegadas à vontade e qualidades singulares.

Apostando no desenvolvimento tecnológico como estratégia para superação do caráter de subdesenvolvimento, o neodesenvolvimentismo acaba desconsiderando “a vigência de uma ordem global estratificada que obstrui o avanço das economias subdesenvolvidas. Omite que as vantagens derivadas da disponibilidade tecnológica costumam ser inferiores às desvantagens geradas pela inserção dependente na divisão internacional do trabalho”. (KATZ, 2016, p. 176).

De modo sintético, pode-se afirmar que o neodesenvolvimentismo, forjado em um discurso de consenso entre as classes sociais, o capital e o Estado, o “reduz às lutas de classes ao controle das políticas externa, econômica e social para operar uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase de desenvolvimentismo.” (CASTELO, 2012, p. 630). Além disso, mascara o caráter contraditório do modo de produção capitalista quando assevera a possibilidade de associação compulsória entre o desenvolvimento e o crescimento, uma vez que “partem do suposto de que o crescimento constitui a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais.” (SAMPAIO Jr., 2012, p. 679). Dessa forma, o neodesenvolvimentismo, travestido em um discurso de modernização e desenvolvimento, acaba negando a articulação histórica e inerente ao capitalismo latino americano, mantida entre a dependência externa e a segregação social.

5.3 IMPASSES DO SÉCULO XXI: AS NOVAS TENDÊNCIAS PARA A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA

Retomando as prerrogativas aludidas pela perspectiva neoconservadora e neodesenvolvimentista, constata-se, de modo geral, uma combinação de proposições. Mesmo colocando-se de formas antagônicas, as duas tendências apresentam diversos aspectos que reproduzem elementos já defendidos pelos referenciais teóricos estruturalista e neoliberal com destaque para o papel designado ao Estado e as formas pretendidas para a proteção social.

Vale ressaltar que, dada à formação sócio histórica da América Latina e o caráter dependente das suas economias, o Estado se encontra marcado por relações desiguais de

poder que limitam sua soberania e o submetem às influências internacionais e do grande capital, conforme já problematizado no segundo capítulo desta tese. Ele atua como uma espécie de ferramenta a serviço das classes dominantes dos países centrais ao mesmo tempo em que expressa as necessidades das classes dominantes locais numa relação pautada pela contradição e subordinação às primeiras.

Essa forma específica de atuação estatal incide na correlação de forças e contribui para desestabilizar ainda mais as frágeis democracias latino-americanas. Além disso, reforça os traços constitutivos de autoritarismo e herança colonial-escravista, limitando a capacidade de organização reivindicatória da classe trabalhadora e a implementação das reformas sociais que pudessem responder às complexas necessidades da América Latina.

As reformas sociais, tão necessárias à manutenção das condições básicas de sobrevivência da população, implica a mudança da estrutura constitutiva da região e demanda ações que vão além de ajustes econômicos e sociais. Em atenção às tendências atualmente presentes para o desenvolvimento e proteção social latino-americana apreende-se que elas propõem ações insuficientes para os graves problemas advindos do atraso, subdesenvolvimento e deterioração das condições de vida.

A pretensa formulação de estratégias globais e generalistas, muitas delas transladadas dos países centrais, configura-se, mais uma vez, como a incorporação de forma mecânica de teorias que não dialogam com as especificidades regionais.

Os *issues* de nossa agenda de reformas sociais são, por este motivo, muito mais graves e sensíveis do que os que hoje se discutem nos países metropolitanos. Pertencem a outra época, a do capitalismo selvagem e pré-keynesiano, pois se trata de enfrentar temas tais como a erradicação da pobreza extrema, a favelização de nossas grandes cidades, a reforma agrária, a alfabetização, a mortalidade infantil e a conquista de um adequado nível nutricional. (BORÓN, 1994, p. 168, grifo do autor).

Isso não quer dizer que os países centrais possuem qualidade de vida excelente e que estejam isentos das contradições advindas do processo destrutivo de reprodução do capital. Pelo contrário, sabe-se das constantes ofensivas contra o Estado de Bem-Estar Social que tentam destituir as conquistas dos trabalhadores no campo dos direitos sociais e políticas públicas. No entanto, reconhecer a heterogeneidade existente nas pautas políticas das diferentes regiões aponta para a forma particular de desenvolvimento do capitalismo e as formas determinadas que assumem a partir dos limites da acumulação e correlação de forças.

Apesar das forças políticas de esquerda aludirem no início do século XXI a um discurso político de rechaço às medidas neoliberais, observa-se que as duas tendências que atualmente pautam as políticas para o desenvolvimento e proteção social têm dado

continuidade às estratégias que visam aos interesses do mercado em detrimento à proteção social.

As proposições advindas do neoconservadorismo e neodesenvolvimentismo dialogam com as matrizes de proteção social residual e socialdemocrata, respectivamente (PEREIRA, 2016). Elas preservam a constatação de que a proteção social não se configura como direito e que o seu objetivo primeiro é a preservação do capital. Nota-se um híbrido entre o reconhecimento da proteção social como ferramenta pragmática capaz de manter, reproduzir e melhorar a vida humana no capitalismo com a percepção de que não passa de uma estratégia indesejável, mas necessária, de controle e integração social.

Especificamente no que concerne aos elementos vinculados à matriz residual da proteção social destacam-se aqueles que referem ao estabelecimento de critérios de elegibilidade, testes de meios para acesso às políticas sociais e à focalização da pobreza extrema. A população usuária precisa, constantemente, comprovar sua condição de pobreza e atestar os esforços empreendidos para sua superação.

Sobre a focalização destaca-se que, pautada no discurso que alega não haver recursos governamentais suficientes para atender a uma “pobreza crescente, heterogênea e de difícil previsão, o mais racional é atender os segmentos sobre os quais não pairam dúvidas a respeito de seu estado de privação.” (PEREIRA, 2016, p. 189). Daí decorre a necessidade do desenvolvimento de mecanismos que favoreçam o controle.

Associados a eles, destacam-se ainda, as medidas de controle do paternalismo e de “desvio dos objetivos emancipatórios que só pela via do trabalho assalariado deveriam ser alcançados, quais sejam: as condicionalidades ou contrapartidas e a substituição do *welfare* (bem-estar como direito) pelo *workfare* (bem-estar em troca de trabalho)” (PEREIRA, 2016, p. 188).

A concepção de proteção social inscrita nessa perspectiva remete à orientação para que sua oferta seja feita de forma mínima e controlada institucionalmente com o intuito de não incentivar que a população cesse a busca pela inserção no mercado de trabalho. Dentre as estratégias delineadas para a consecução dessa forma determinada de proteção social os PTRC se destacam, pois, além de desempenhar a função protetiva dos seus beneficiários, também assumem a função econômica, conforme já sinalizado no capítulo anterior.

Os programas filiados à perspectiva residual de proteção social desempenham um papel de reabilitação da população pobre às atividades econômicas, contribuindo para a preservação da sua condição física, das crianças e adolescentes e evitando o impulso ao uso da violência para satisfação das necessidades. (BOSCHETTI, 2008). A função de

manutenção da coesão, integração e controle social sobre os pobres têm sido executada de forma exemplar pelos agentes públicos em parceria com a iniciativa privada na gestão das políticas públicas sociais.

De modo geral, constata-se que as modalidades de proteção social ancoradas à matriz residual exercem o papel contraditório de, ao mesmo tempo e pelos mesmos meios, proteger e desproteger a população através da prestação de programas e serviços que:

Mantêm e reproduzem a pobreza; rebaixam os níveis de vida e de cidadania de seus demandantes; destroem as potencialidades de expansão da democracia; e oneram muito mais os cofres públicos do que se a pobreza tivesse sido prevenida. Se se acrescentar a isso o fato de que tais políticas geralmente são pensadas e postas em prática de forma vertical – do Estado para a sociedade, sem incorporar as legítimas demandas dos grupos envolvidos – ter-se-á que é comum elas serem desconsideradas por vários segmentos pobres, por se colocarem além das possibilidades de esses segmentos usufruí-las. (PEREIRA, 2016, p. 191).

Considerando os preceitos anunciados pela perspectiva neoconservadora constata-se que ela possui diversas afinidades com a matriz residual. Apesar de apresentar-se como díspar do neoliberalismo, ela recupera e dá seguimento à lógica que pauta o desenvolvimento e proteção social pelo mercado.

Seguindo uma linha similar, a matriz social-democrata dialoga com a perspectiva neodesenvolvimentista, pois infere sobre a compatibilidade de existência do sistema capitalista com medidas ampliadas de proteção social como direito. De forma aproximada, compartilham a defesa da democracia ampliada que engloba o social e a regulação política estatal do bem-estar coletivo; o controle das livres forças do mercado pelo Estado e pelas organizações trabalhistas e a prioridade da ação pragmática em detrimento da ação pautada e influenciada por teorias sociais. (PEREIRA, 2016).

O neodesenvolvimentismo, assim como a matriz social-democrata, reproduz um discurso que pretende a neutralidade e conciliação entre as classes sociais. Critica os “radicalismos” e, por isso, possui um caráter estritamente reformista. Tem na figura do Estado o principal ente responsável pela manutenção das condições necessárias para a acumulação de capital e ordem estabelecida. (CASTELO, 2013), mas reconhece o papel do mercado na consecução desse objetivo.

Se faz necessário um Estado e um mercado fortes, capazes de permitir aos governos a implementação de políticas macroeconômicas que possibilitem tanto medidas de promoção do pleno emprego, em contextos recessivos, quanto políticas industrial e de comércio exterior para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional. (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 158).

A admissão da compatibilidade entre mercado e equidade, forjada num discurso conciliador e progressista, indica que o discurso utilizado pelos neodesenvolvimentistas encontra-se filiado na matriz social-democrata, sendo que ambas “não passam de estratégias pragmáticas para diminuição de conflitos, aplacação de ameaças e manutenção da ordem e da coesão na sociedade do capital.” (PEREIRA, 2016). Essa constatação a coloca como mais um instrumento a serviço do capital e a torna análoga ao neoconservadorismo e matriz residual. O neodesenvolvimentismo foi uma estratégia que desconsiderou o passado, pois negou os aprendizados obtidos pelo próprio processo de desenvolvimento da América Latina. Aludiu à possibilidade de consenso entre as elites econômicas e a classe trabalhadora.

Desse modo, tomando as perspectivas analisadas nos itens anteriores, avalia-se que as premissas que proclamam a equidade e a redução da pobreza na região continuam reproduzindo práticas concretas que contribuem para a restauração ou manutenção do poder da classe dominante e seus resultados em termos de empobrecimento, desigualdade e degradação ambiental (HARVEY, 2014).

As orientações que surgem como inovadoras, em verdade, atualizam as vertentes teóricas já produzidas e aprofundam o caráter de dependência reproduzido historicamente na região, pois não apresentam alternativas para superação dos problemas estruturais da região. Além disso, produzem uma condição política que se torna quase insustentável diante da correlação de forças existente. A população se sente traída por não ter sido atendida em suas necessidades e por, mais uma vez, pagar os custos da crise.

Decorre desse cenário o risco eminente do surgimento de “salvadores da pátria” que, aproveitando o contexto instável da crise de legitimação das democracias, possam aproveitar para alçar o poder.

Daí que seja possível detectar os sintomas preliminares de um sutil e subliminar desdém pela democracia e pela política em certas camadas da população, que esgotadas pelo peso da crise econômica ou atemorizadas pelo fantasma anarquizante da ingovernabilidade, poderiam ser empurradas para abraçar uma tentativa de retorno dos autoritários pelas vias de um tipo de neopopulismo legitimista. (BORÓN, 1994, p. 171).

Tomando as particularidades que conformam a proteção social na América Latina, conforme explicitado no segundo capítulo desta Tese, torna-se possível apreender a existência de limitações para a instituição de novas condições para implementação da proteção social e a necessidade de ser materializado projetos que consigam dialogar com as

necessidades da região.

Os resultados produzidos pela implementação do neoliberalismo recolocaram em cena práticas voltadas à destituição da cidadania e ataques diretos aos direitos trabalhistas, que são responsáveis pela exponenciação dos índices de desigualdade e concentração de renda. As pretensões propagandeadas pela vertente neoconservadora/social-liberal que anunciavam a retomada do crescimento econômico ou a equalização dos interesses da população com o mercado prometidos pelo neodesenvolvimentismo, têm se mostrado falhas frentes ao agravamento da questão social.

O crescente hiato entre a retórica (em benefício de todos) e a concretização (em benefício de uma diminuta classe dirigente) é agora demasiado visível. A ideia de que o mercado é lugar de competição e do jogo limpo é negada cada vez mais pelo fato concreto de uma monopolização, uma centralização e uma internacionalização extraordinárias do poder corporativo e financeiro [...], quanto mais se reconhece o neoliberalismo como uma retórica utópica fracassada que mascara um projeto bem-sucedido de restauração do poder da classe dominante, tanto mais se assentam as bases para a recuperação de movimentos de massa que defendam demandas políticas igualitárias e lutem pela justiça econômica, pelo justo comércio e por maior segurança econômica. (HARVEY, 2014, p. 217).

A manipulação ética operada no sentido de validar os valores do mercado e garantir a manutenção do poder sob a égide do grande capital, atualiza a emergência de que possa ser constituído um projeto que ofereça, verdadeiramente, resistência à exploração e à opressão aos países periféricos e questione o atual modelo de sociabilidade.

No entanto, a reorganização excludente do capitalismo tem conformado um cenário extremamente desafiador à classe trabalhadora, principalmente no que concerne à sua capacidade de organização, mobilização e resistência. Soma-se a isso as mudanças impulsionadas pela reestruturação produtiva que incidiram diretamente sobre a dimensão subjetiva e objetiva dos trabalhadores, fragmentando a estrutura da classe trabalhadora em inúmeras novas configurações.

Parece que se está em tempos em que a única alternativa factível é viver sob um regime de interminável acumulação do capital e de crescimento econômico quaisquer que sejam as consequências sociais, ecológicas ou políticas (HARVEY, 2014). Todavia, alicerçado na premissa da dialética marxista que demarca as revoluções como a locomotiva da história há de se ter presente a possibilidade de construção de um novo modelo de sociedade mais justo e humano.

A Teoria Marxista da Dependência contribui para a leitura crítica da América Latina, pois se mantém atualizadas constituindo-se como uma importante ferramenta de

análise da realidade latino-americana. De forma corajosa, os intelectuais vinculados à teoria marxista da dependência buscam apreender a região em seu movimento, afastando-se das interferências eurocêntricas e formulam a tese de que a história do subdesenvolvimento latino-americano é a história do desenvolvimento do sistema capitalista mundial (MARINI, 2000).

As ideias sobre a dependência, desenvolvidas na América Latina nas décadas de 1960 e 1970, partem do princípio de que as leis que caracterizam o desenvolvimento do capitalismo podem ser aplicadas onde essa organização da produção (social e material) é dominante ou exerce uma influência importante. Além disso, elas podem explicar o surgimento de polos diferenciados de desenvolvimento no sistema capitalista mundial. (GANDÁSEGUI, 2009, p. 268).

A submissão das economias latino-americanas às centrais, via endividamento, é um dos conceitos chaves para compreender a dinâmica mundial de acumulação capitalista. Desse modo, cria-se uma dependência do mercado externo que produz graves problemas como a extrema vulnerabilidade ao mercado global e os impedimentos para constituição e fortalecimento dos mercados internos. Uma das principais consequências desse quadro é o agravamento da superexploração do trabalho na região e a precarização das condições de vida da população.

Filiado à matriz socialista, a teoria marxista da dependência defende que o alcance de uma nova sociabilidade somente será possível através da superação do capitalismo. Para tanto, são necessárias mudanças de ordem estrutural e que sejam capazes de superar os antagonismos e contradições inerentes ao capital, pois quanto maior for o desenvolvimento capitalista, maior será a superexploração do trabalhador na periferia.

A única solução para esse ciclo vicioso e contraditório é romper a relação de dependência e começar a construir novas estratégias de sociabilidade que possam beneficiar a classe trabalhadora. Nesse contexto, a proteção social assume um caráter verdadeiramente universal e pautado por uma ética igualitária e justa.

Essa atenção [proteção social], materializada em prestação de serviços sociais, expressa valores básicos da sociedade (e não apenas uma conveniente resposta política); e, por isso, ocupa papel central na estrutura social. Os que são atendidos por esses serviços não são indivíduos intitulados cidadãos para poderem ter acesso a um mínimo de vida civilizada [...], mas membros de uma comunidade socialista cujas necessidades devem ser satisfeitas o mais amplamente possível. Só assim ter-se-ia uma sociedade de bem-estar de fato em que os serviços sociais não seriam um adendo do mercado. (PEREIRA, 2016, p. 328).

À guisa de conclusão, apreende-se que as similitudes mantidas entre as perspectivas

neoconservadora e neodesenvolvimentista encerram as ilusões propagadas sobre a implementação de um modelo de desenvolvimento que possa conduzir os países latino-americanos à condição ocupada pelos países centrais. Também explicita a impossibilidade de haver compatibilidade entre crescimento econômico e desenvolvimento social, uma vez que os valores éticos que pautam uma e outra são radicalmente distintos. Por fim, constata-se que as teorias de desenvolvimento etapista se configuram como instrumentos ideopolítico à manutenção da reprodução do capital.

6 CONCLUSÃO

A América Latina se constitui numa região bastante diversa e heterogênea, mas que, ao mesmo tempo, guarda inúmeras similitudes em seu processo formativo. Considerando que a presente tese teve como objeto de estudo as políticas de desenvolvimento e proteção social, buscou-se apreender ao longo do estudo algumas generalizações entre os países latino-americanos, na perspectiva de analisar as características comuns que perpassam o desenvolvimento sócio-histórico da Região.

Além disso, foram mapeadas as principais tendências teóricas que pautaram essa discussão no século XX e as percepções das agências multilaterais para o desenvolvimento latino-americano no século XXI. Em geral, foi possível constatar que as políticas de desenvolvimento e proteção social têm reproduzido um padrão que condiciona os países a permanecerem na condição de dependência e subdesenvolvimento. Seguindo essa tendência, constata-se que o Estado vem desempenhando o papel de contribuir com a acumulação do capital e ofertar políticas residuais no campo social, incapazes de produzir efeitos mais expressivos nos índices de pobreza e desigualdade.

Compreendendo a função historicamente desenvolvida pela proteção social na sociedade de mercado sob a égide do modo de produção capitalista, torna-se possível identificar que a discussão sobre as estratégias adotadas para atendimento às necessidades da população, na atualidade, passa pela financeirização do capital e pela forma como se dá a apropriação do fundo público, inserido num contexto de correlação desigual de forças. Nesta mesma linha estão as políticas de ajuste que legitimam as contrarreformas, retirando direitos, precarizando as condições de trabalho e inviabilizando a prestação dos serviços públicos com qualidade. Diante disso, apreende-se que, de forma contraditória, a proteção social viabilizada para a população tem sido implementada priorizando as necessidades inerentes à lógica de valorização do capital.

Nesse cenário constata-se que as respostas formuladas para o atendimento às necessidades de reprodução da classe trabalhadora esbarram nos limites da luta de classes. Apesar da intensa luta da classe trabalhadora em prol dos direitos sociais, os textos constitucionais não foram capazes de estruturar uma rede de proteção social na região, pois além da aprovação das normatizações legais é preciso condições históricas e materiais que estejam devidamente consolidadas e permitam sua implementação. Corrobora com isso o processo de contrarreforma implementado a partir dos anos 1990.

Em observância às análises produzidas nesta tese, apreende-se que a proteção social

segue sendo estigmatizada para “os pobres dos mais pobres” (SPOSATI, 2013). A focalização atua como mecanismo para propagação da cultura antidemocrática e clientelista travestida do discurso de que não é possível ao Estado a atender toda a demanda social. No entanto, a proteção social adquire algumas características novas, dentre elas:

a) A destinação dos recursos públicos para o pagamento da dívida pública. Diretrizes como a privatização e a austeridade fiscal seguem sendo diretrizes estruturantes da política econômica

b) O incentivo à inclusão da iniciativa privada na prestação dos serviços públicos. Sob a máxima da incompetência e má gestão pública tem-se a ampliação e incentivo ao terceiro setor, voluntariado, responsabilidade social e parcerias público-privados para a oferta das políticas públicas sociais

c) A financeirização das políticas públicas como forma atualizada da contradição inerente à proteção social. Ao mesmo tempo em que há a prestação de serviços sociais para a população trabalhadora, garantindo minimamente sua subsistência, há também o atendimento às necessidades de acumulação do capital.

No que tange à financeirização das políticas públicas sociais, têm-se os PTRC como exemplo. Esses programas através da indução de transferência direta de renda promovem, ao mesmo tempo, a inclusão da população no mercado de consumo e alimenta o capital portador de juros ao permitir a canalização de recursos do fundo público e de famílias de baixa renda em sua direção (STEIN, 2008). Outros exemplos podem ser apreendidos no âmbito da educação e habitação através dos programas de financiamento que estimulam diretamente o sistema bancário, especificamente, o mercado de crédito.

Essa dinâmica acaba impulsionando a rentabilidade do capital por meio do desenvolvimento de novos e sofisticados mecanismos de apropriação privada da riqueza socialmente produzida. O fenômeno da bancarização e o aumento exponencial da oferta de créditos são potencializados pela lógica da transferência de renda adotada pelos programas sociais (CARCANHOLO, 2011b). O fortalecimento da lógica meritocrática configura-se como um dos principais resultados desse quadro, pois redirecionam a defesa do direito social para a lógica individualizante que deverá buscar no mercado a satisfação de suas necessidades.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as propostas para o desenvolvimento têm incorporado de forma mecânica diretrizes gerais sem mediação com as particularidades de cada país. Corrobora com isso a fragilidade estatal e o seu caráter dependente frente as imposições internacionais. A relação estabelecida entre as agências multilaterais e os

governos latino-americanos deixa clara a relação de subordinação às economias centrais. Por mais que se tenha avançado em termos de integração regional nos anos 2000, a crise de 2008 e seus efeitos tornaram a impor para as economias latino americanas ajustes que fragilizaram a modestos graus de independência conquistados.

Além disso, os efeitos da crise de 2008 e a agudização das expressões da questão social evidenciaram a retomada das velhas estratégias de dominação capitalista em que os países subdesenvolvidos contribuem sobremaneira no processo de acumulação primitiva. A atualização desse processo se dá, prioritariamente, pela via do sistema financeiro especulativo e reestruturação produtiva.

As perspectivas para o desenvolvimento e proteção social na América Latina tem, ao longo da história, reproduzido o mesmo padrão dependente e desigual, inscritas numa dinâmica estrutural que não garante o mínimo de proteção social à grande parte dos trabalhadores. Pelo contrário, as políticas de proteção social têm assegurado a reprodução ampliada do capital através da instituição de mecanismos que contribuem para a sua valorização, ao mesmo tempo em que incide no processo de legitimação do processo de acumulação (MARANHÃO, 2014).

A agências multilaterais vêm desempenhado um papel crucial na formulação de estratégias que conservem as ambiguidades constitutivas da América Latina. Elas ganham expressão no contexto da crise gerada pelas consequências negativas advindas dos processos de ajuste e reestruturação produtiva operados na região. As recomendações produzidas versam sobre a necessidade de ser combatida a pobreza e desigualdade, pois são consideradas os principais entraves para o desenvolvimento econômico e de ser efetivada a integração regional. Além disso, fomentam ações que possam coibir a ocorrência ou generalização de conflitos sociais decorrentes das condições degradantes as quais a população é submetida.

Travestido em um discurso de equidade e prosperidade as recomendações desconsideram os elementos estruturais constituintes da América Latina e a relação histórica de subordinação e dependência mantida com as economias centrais. Nesse sentido, as proposições não impactam na questão social, pois não são capazes – ou não querem ser – de reconhecer a incongruência entre o crescimento econômico e a justiça social inserida no contexto capitalista.

Seguindo a mesma linha identificada nas recomendações das agências multilaterais, as perspectivas teóricas para o desenvolvimento e proteção social que se apresentam no século XXI reproduzem o mesmo discurso falacioso. O neoconservadorismo da mesma

forma que o neodesenvolvimentismo contribui para a continuidade da dinâmica contraditória do desenvolvimento e proteção social. Apesar de aludir a um novo discurso, ambas perspectivas reiteram na prática a atualização das tendências estruturalistas e neoliberais do século XX.

Inegavelmente foram obtidos avanços no que concerne à redução da pobreza, no entanto, de forma contrária às promessas realizadas, os índices de desigualdade e precarização da vida foram acentuados e o caráter dependente da proteção social permanece sendo perpetuado. Cabe lembrar que a proteção social, inserida no contexto da sociedade de mercado, é capitalista. No entanto, mesmo com restrições e permeada por contradições, ela carrega em si a possibilidade de contribuir na criação das condições materiais para melhoria das condições de vida da população.

Por fim, reitera-se a imprescindibilidade dos trabalhadores latino-americanos continuarem disputando o excedente do capital convertido em receitas públicas através da radicalização da luta de classes. Mesmo que ainda não signifique a superação do capitalismo, as mediações cotidianas podem viabilizar a constituição de alternativas capazes de superar a predominância do econômico em detrimento ao social e viabilizar melhores condições de vida para a população. Para que seja possível constituir uma alternativa radicalmente justa e igualitária é preciso primeiro que a população tenha condições mínimas de sobrevivência.

Tem-se a clareza de que esta temática não se exaure com o desenvolvimento desta pesquisa, pois trata-se de um debate em curso e, entende-se que muitas outras dissertações e teses deverão vir a tratar dessas questões dado a complexidade do debate, pois para o Serviço Social, que trabalha com as expressões da questão social esta discussão é de fundamental importância. Em linhas gerais, fica evidente que a Região permanece em uma condição de dependência ao eixo central do capitalismo, a qual se resume à dependência de capital e de tecnologia. De sorte que, as orientações das agências multilaterais, em que pese o articulado discurso de boas intenções, não têm outro propósito que não seja o da manutenção e reprodução dessa condição de dependência.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi. 5ªed. São Paulo. Martins Fontes, 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**, 8ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **O continente do labor**. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. 3ªed. Florianópolis: Insular, 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política Social no capitalismo tardio**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ªed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BORÓN, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOSCHETTI, Ivanete. A seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI [et al] (orgs.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR [et al] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BULMER-THOMAS, Victor. **La Historia económica de América Latina desde la independencia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BUOGO, Ana Lúcia et al. **O desafio de aprender: ultrapassando horizontes**. Caxias do Sul: Ed. da UCS, 2006.

_____. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3. São Paulo: SEADE, 2006.

CAMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In: CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CARCANHOLO, Marcelo. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, R (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

_____. Integração regional dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. 2011. In: MATTEI, Lauro (org). **A América Latina no limiar do século XXI: temas em debate**. Florianópolis: Insular, 2011.

_____. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. In: **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**. v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, dez. 2011b.

CARDOSO, Ciro Flamarion; BRIGNOLI, Héctor Pérez. **História econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

CARDOSO, Eliana A. Hiperinflação na América Latina. In: **Revista de Economia Política**, Vol. 9, nº3, julho-setembro de 1989.

CASANOVA, Pablo González. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, Pablo. (org.) **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

CASTEL, Roberto. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: CASTELO, R (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

_____. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, out/dez. 2012.

_____. **O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CEPAL. **La Protección Social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad**. Montevideo: CEPAL, Nações Unidas, 2006.

_____. **A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir**. Brasília: CEPAL, 2010. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/2973-hora-igualdade-brechas-fechar-caminhos-abrir-trigesimo-terceiro-periodo-sesoes>. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **Panorama Social da América Latina**.2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1246-panorama-social-america-latina-2012-documento-informativo>. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **Panorama Social da América Latina**. 2015. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1246-panorama-social-america-latina-2014-documento-informativo>. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **Panorama Social da América Latina.** 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/41738-panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **Panorama Social da América Latina.** 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43228-panorama-social-america-latina-2016-documento-informativo>. Acesso em: 13 jan. 2018.

CEPAL; PNUD; OIT. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente.** Brasília, OIT, CEPAL, PNUD, 2008.

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

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios.** São Paulo: Cortez, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** São Paulo: Cortez, 1998.

COUTO, Berenice Rojas. **PROTEÇÃO SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL: a constituição de sistemas de atendimento as necessidades sociais.** In: Anais XII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. ABPESS: Rio de Janeiro, 2010.

CRESSWELL, **O projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUEVA, Agustín. **O desenvolvimento do capitalismo na América Latina.** São Paulo: Global Ed., 1983.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 29. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** São Paulo: Lafonte, 2012.

_____. **Anti-Dühring: a revolução da ciência segundo o senhor Eugen Dühring.** 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FALLETO, Enzo. La especificidad del Estado en América Latina. **Revista de la CEPAL,** N° 38, agosto de 1989.

FIORI, J. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. **Novos Estudos,** n. 40. São Paulo: CEBRAP:1994.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.**

4.ed. São Paulo: Global, 2009.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimento no Brasil. **Pesquisa e Debate**, v. 15, n. 2. São Paulo: PUCSP, 2004.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o Capital-Imperialismo: teoria e história**. Ed. 2. EPSJV/Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2010.

FURTADO, C. **A economia latino-americana**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

GONÇAVES, R. Novo-desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, out/dez. 2012.

GUANDÁSEGUI, Marco A. Filho. Vigência e debate em torno da teoria da dependência. In: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo. (Orgs); SADER, Emir; SANTOS, Theotônio dos (coordenadores). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUCRJ; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Condição Pós-moderna**. 17.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOBBSAWM, Eric J. **Era das Revoluções 1789 a 1848**. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

KATZ, Claudio. Socialismo ou novo-desenvolvimentismo? In: **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. CASTELO, Rodrigo (org). Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

_____. **Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo**. 1ed. São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28ªed. São Paulo: Brasiliense, 2005.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo In: LAURELL, Asa (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 5ªed. São Paulo: Cortez, 2009.

LEFEBVRE, Henri; tradução de Carlos Nelson Coutinho. **Lógica Formal e Lógica Dialética**. 5. ed. Rio de Janeiro, 1979.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almeida; REIS, Carlos Nelson dos; ARREGUI, Carola C. TRIPIANA, Jorge. Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org). **Programas de Transferência**

de Renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez, 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil.** Lua Nova [online] 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67329384007>>. Acesso em 17 fev. 2018.

LÖWY, Michael. **A política do desenvolvimento desigual e combinado: a teoria da revolução permanente.** São Paulo: Sundermann, 2015.

LUKÁCS, György. **História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista.** 2ªed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica.** Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982

MARANHÃO, César Henrique. O novo ciclo ideológico do desenvolvimento: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

_____. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete [org]. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.** São Paulo: Cortez, 2012.

_____. A Ideologia neodesenvolvimentista: crise do capital, novas estratégias e velhas promessas da classe dominante brasileira. In: **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”.** São Paulo: Cortez, 2014.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência: uma ontologia da obra de Ruy Marini.** Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLASCSO, 2000.

_____. A crise do desenvolvimentismo. In: **Encruzilhadas da América Latina no século XXI.** CASTELO, Rodrigo (org). Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

_____. **Subdesenvolvimento e revolução.** 5ªed. Florianópolis: Insular, 2014.

MARQUES, Rosa Maria. **A proteção social e o mundo do trabalho.** São Paulo: Bienal, 1997.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra.** Nova ed., rev. e ampliada. São Paulo: Contexto, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Vol. 1, Livro Primeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos.** 1ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

_____. **Contribuição à crítica da economia política.** 2ªed. São Paulo: Expressão popular, 2008.

_____. **Os 18 de Brumário de Luis Bonaparte.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

_____. **O capital:** crítica a contribuição da economia política. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MÉSZÁROS, István **O desafio e o fardo do tempo histórico:** o socialismo no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **A crise do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo.** Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOTA, Ana Elizabete [org]. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.** São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana do; PERUZZO, Juliane Feix. **O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina.** In: MOTA, Ana Elizabete [org]. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.** São Paulo: Cortez, 2012.

MORAIS, L. SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4. São Paulo: Editora 34, 2011.

MUNTEAL, Oswaldo. Ser ou não ser subdesenvolvido: a dialética da dependência e a história do Brasil. In: **A América Latina e os desafios da globalização:** ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009

NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. **Revista Novos Rumos**, V. 50, nº 1, Jan/Jun, UNESP, Marília: SP, 2013.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. Trabalho, sociedade e valor. In: _____. **Economia política:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007.

OEA. **Quinta Cúpula das Américas:** Declaração e Plano de Ação. 1994. Disponível em: http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html. Acesso em 05 jan. 2018.

_____. **Carta da Organização dos Estados Americanos (A-41).** 1993. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em 28 fev. 2018.

_____. **Primeira Reunião da Cúpula das Américas:** Declaração e Plano de Ação. 1994. Disponível em: http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html. Acesso em 05 jan. 2018.

_____. **Segunda Cúpula das Américas:** Declaração e Plano de Ação. 1998. Disponível em: http://www.summit-americas.org/ii_summit_sp.html. Acesso em 05 jan. 2018.

_____. **Terceira Cúpula das Américas:** Declaração e Plano de Ação. 2001. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html. Acesso em 05 jan. 2018.

_____. **Quarta Cúpula das Américas:** Declaração de Mar del Plata. 2005a. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iv_summit_sp.html. Acesso em 05 jan. 2018.

OEA. **Quem Somos.** 2018. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp. Acesso em 28 fev. 2018.

_____. **Quarta Cúpula das Américas:** Plano de Ação. 2005b. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iv_summit_sp.html. Acesso em 05 jan. 2018.

_____. **Hacia de la Quinta Cumbre de las Américas: desafíos regionales.** Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres. 2007. Disponível em: http://www.summit-americas.org/pub_sp.html. Acesso em 28 jan. 2018.

_____. **Quinta Cúpula das Américas:** Declaração e Plano de Ação. 2009. Disponível em: http://www.summit-americas.org/v_summit_sp.html. Acesso em 05 jan. 2018.

_____. **Sexta Cúpula das Américas:** Declaração e Plano de Ação. 2012. Disponível em: http://www.summit-americas.org/vi_summit_es.html. Acesso em 05 jan. 2018.

_____. **Sétima Cúpula das Américas:** Declaração e Plano de Ação. 2015. Disponível em: http://www.summit-americas.org/vii/docs_es.htm. Acesso em 05 jan. 2018.

OCAMPO, José Antonio; GÓMEZ-ARTEAGA, Natalie. Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. In: **Revista CEPAL**, nº 122, agosto de 2017.

OIT. Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva. **Relatório do Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social** Genebra, Organização Internacional do Trabalho, 2011. Disponível em: www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_relatbachelet.pdf. Acesso em 13 jan. 2018.

_____. **Panorama Laboral 2017:** América Latina y el Caribe. Perú: OIT, 2017. Disponível em : http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_613957/lang--es/index.htm. Acesso em 28 fev. 2018.

OSORIO, Jaime. Dependência e superexploração In: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo (orgs). **A América Latina e os desafios da globalização**, Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

PAIVA, Beatriz, CARRARO, Dilceane, ROCHA, Mirella. **Política Social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência.** In: SER Social. Brasília, v. 12, n. 26, p. 147-175, jan./jun. 2010.

_____. Políticas Sociais na América Latina: a superexploração do trabalho e suas contradições. In: MATTEI, Lauro (org). **A América Latina no limiar do século XXI: temas em debate**. Florianópolis: Insular, 2011.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n.53, p. 80-101, mar.1997.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina, In: BOSCHETTI, Ivanete [et al] (org). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Necessidades Humanas**. Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2006.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência**, 2014.

_____. **Informe sobre Desarrollo Humano 2016**
Desarrollo humano para todas las personas. 2017. Disponível em:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf. Acesso em 06 jan. 2018

PORTALES, Carlos. **Para onde vai o multilateralismo nas Américas?** Projetos superpostos num período de mudanças globais. Lua Nova [on line] 2013. Consulta em: 17 de fevereiro de 2018]. Disponível em:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67329384008>. ISSN 0102-6445.

PRADO Jr., Caio. **A questão agrária no Brasil**. 5ªed. São Paulo, Brasiliense, 1981.

PRATES, Jane Cruz. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária In: **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 116 - 128, jan./jul. 2012.

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **O Dilema da América Latina: estruturas de poder e forças insurgentes**. Petrópolis: Vozes, 1979.

RODRÍGUES, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SADER, Emir. **Estado e política em Marx**. 1ed. rev. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Imperialismo, reversão neocolonial e revolução na América Latina. In: **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

_____. Desenvolvementismo e neodesenvolvementismo: tragédia e farsa. **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº. 112. São Paulo: Cortez, 2012.

SICSÚ, J, PAULA, L. F. de, MICHEL, R. Por que novo-desenvolvementismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, out/dez. 2007.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

_____. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº. 116. São Paulo: Cortez, 2013.

STEIN, Rosa Helena. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. **Revista Ser Social**, Brasília, nº 6, jan/jun, 2000.

_____. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOTO. Silvia Fernández; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada Lima; TRIPIANA, Jorge Daniel. Transformações do Sistema de proteção social no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC). In: **O Mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. São Paulo: Cortez, 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TROTSKY, L. **História da revolução russa**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VALENCIA, Adrián Sotelo. Neo-imperialismo, dependência e novas periferias na economia mundial. In: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo (orgs). **A América Latina e os desafios da globalização**, Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br