

brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 20, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2015. Disponível em: <[http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2015/artigo/uma\\_perspectiva.pdf](http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2015/artigo/uma_perspectiva.pdf)> Acesso em: 07 jan. 2017.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **O fenômeno da pejetização e a motivação tributária**. Brasília (DF), abr. 2016.

SCHRAMM, Carl; LITAN, Robert. The Growth solution. **The American [online]**, Public Economics, 8 jul. 2008.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TAVARES, Maria Augusta. Trabalho informal: os fios (in)visíveis da produção capitalista. **Outubro**, São Paulo, n. 7, 2002.

TAVARES, Maria Augusta. O empreendedorismo e a corrosão das leis trabalhistas. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais...** São Luís, 2007.



## APROXIMAÇÕES CRÍTICAS AO CONCEITO DE EQUIDADE PRESENTE NOS DOCUMENTOS DA CEPAL E DO BANCO MUNDIAL

*Critical approximations to the concept of equity in eclac and world bank documents*

Paloma Rávylly de Miranda Lima\*

Jordeana Davi\*\*



### RESUMO

O presente artigo trata-se dos resultados de uma pesquisa bibliográfica e documental, que tem como objeto apreender as concepções desenvolvidas contemporaneamente para o enfrentamento à “questão social”, particularmente no âmbito da região latino-americana. Para tanto, seu objetivo é analisar, através de aproximações sucessivas, as propostas e recomendações contidas nos documentos da Cepal e do Banco Mundial acerca da equidade. A equidade é um conceito-chave na reconfiguração do marco teórico das políticas sociais adotado no contexto das contrarreformas iniciadas nos anos 1990 e que ganhou destaque especialmente com as políticas de combate à pobreza dos países latino-americanos nos anos 2000. Este conceito tem sido utilizado para reduzir a noção de universalidade das políticas sociais, ao priorizar o enfrentamento à “questão social” nos segmentos mais pauperizados.

\* Assistente Social. Mestranda em Serviço Social no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (GEAPS/UEPB). Professora no curso de graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Serra Talhada (FACHUSST). Av. Afonso Magalhães, s/n, bairro Várzea, Serra Talhada (PE), CEP.: 56912-902. Integrante do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB). E-mail: <paloma\_rml@hotmail.com>.

\*\*Assistente social, doutora em Serviço Social (UFPE), professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)/Campina Grande, Coordenadora do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB). E-mail: <jordeanadavi@uol.com.br>.

## PALAVRAS-CHAVE

Política Social; Pobreza; Equidade; Cepal; Banco Mundial.

## ABSTRACT

The current article deals with the results of a little bibliographical and documentary research that had as its objective to apprehend the contemporary developed conceptions to the confrontation with the “social question”, particularly in the scope of the Latin American region. To do such, its objective is to analyze, through successive approximations, the proposals and recommendations in the ECLAC and World Bank documents on equity. Equity is a key concept in the reconfiguration of the theoretical framework of social policies, adopted in the context of the counter-reforms initiated in the 1990s and which was especially highlighted by the anti-poverty policies of the Latin American countries in the 2000s. This concept has been used to reduce the notion of universality of social policies by prioritizing the confrontation with the “social question” in the poorest segments.

## KEYWORDS

Social Policy; poverty; equity; ECLAC; World Bank.

Submetido em: 25/10/2017

Aceito em: 7/12/2017

## INTRODUÇÃO

A partir do final da década de 1990 houve uma reconfiguração das estratégias do capital no que concerne a alguns aspectos do neoliberalismo. Esta reconfiguração influenciou significativamente as formas contemporâneas de enfrentamento à “questão social” e, conseqüentemente, o formato que adquiriu as políticas sociais.

Tendo como contexto um cenário de acirramento da luta de classes e tomando como justificativa uma suposta insuficiência dos ajustes estruturais operados durante as décadas de 1980 e 1990, sobretudo nos países dependentes<sup>1</sup>, as agências multilaterais

---

<sup>1</sup> Florestan Fernandes (2008) aponta que as características fundamentais do sistema econômico e da ordem econômica sob o capitalismo dependente são: “Primeiro, o sistema econômico não se integra da mesma forma que sob o capitalismo avançado: ele coordena e equilibra estruturas econômicas (ou subsistemas econômicos) em diferentes estágios de evolução econômica. Segundo, a ordem econômica não exprime o ponto de equilíbrio dinâmico de um dado estado de articulação do todo, mas o conjunto de tendências que, no momento correspondente, regulam as situações econômicas (ou algumas de suas fases) em bases propriamente capitalistas” (FERNANDES, 2008, p. 59). Alega também, como característica e parte intrínseca desta forma capitalista, a grande parte do excedente econômico gerado pela exportação de produtos primários, e conclui que: “Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas, e sua combinação com outras, mais ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do ‘cálculo capitalista’ do agente econômico privilegiado” (FERNANDES, 2008, p. 61).

passaram a adotar uma agenda de políticas que tem a equidade como conceito-chave.

A necessidade de revisar alguns pontos dos ajustes idealizados no Consenso de Washington, visto que seus resultados foram socialmente nocivos, fez com que os próprios organismos desenvolvessem os motes “Reforma das Reformas”, “Consenso de Washington Ampliado” ou “Pós-Consenso de Washington”.

Isso apresentou uma nova fase da ofensiva neoliberal, o social-liberalismo (CASTELO, 2013), que apostou num chamamento do Estado para o enfrentamento da “questão social” de modo diferenciado à recusa expressa de qualquer atuação do Estado, como preconizava o ideário neoliberal<sup>2</sup>, no contexto de crise do capital quando se deu sua emergência enquanto pensamento dominante.

Na prática, essas recomendações expressaram uma tentativa das classes dominantes de arrefecer, no referido contexto de recrudescimento das expressões da “questão social” – como a fome, pobreza, desemprego na América Latina pós-ajustes estruturais –, os seus influxos no acirramento da luta de classes, via políticas sociais focalizadas e compensatórias, para assim dar continuidade, sem maiores abalos, às políticas macroeconômicas regressivas do Consenso de Washington (flexibilização dos mercados e do trabalho, privatização, desregulamentação, entre outros).

Assim, a reconfiguração do enfrentamento dado à “questão social” ganhou base conceitual nas mais diversas produções no âmbito das ciências sociais então apropriadas pelos organismos multilaterais. Estes organismos, junto aos governos de centro-esquerda eleitos nos anos 2000 na região, possibilitaram a operacionalização da agenda de combate à pobreza na América Latina.

---

<sup>2</sup> Nesse contexto foi desenvolvido todo um aparato ideológico para deslegitimar o Estado enquanto ente regulador das atividades do mercado, conforme predominou no período do pacto fordista/keynesiano uma forte intervenção do Estado na economia aliada a políticas sociais conformadas pelos sistemas de proteção social erigidos predominantemente nos países centrais no pós-Segunda Guerra, marcados pelos “anos de ouro” do capitalismo (de ciclos duradouros de crescimento econômico). Esta deslegitimação partiu, entre outros aspectos, da defesa de uma atuação mais ortodoxa – ao contrário da heterodoxia macroeconômica suposta no keynesianismo –, que se baseava nas ideias econômicas neoclássicas do “livre mercado” e da “livre iniciativa”.

É partindo desses pressupostos que justificamos a necessidade de que se recupere como se desenvolve a noção de equidade preconizada pelos organismos multilaterais, por compreendermos que é a partir desta concepção, por eles conduzida, que se encontra uma série de elementos que expressam as prioridades no que tange ao enfrentamento dado à “questão social” e os formatos então adquiridos pelas políticas sociais.

O presente artigo tem como problema de pesquisa apreender as concepções desenvolvidas contemporaneamente para o enfrentamento à “questão social”, particularmente no âmbito da região latino-americana. Para tanto, seu objetivo é analisar as propostas e recomendações contidas nos documentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e do Banco Mundial acerca da equidade, que se realizou por meio da pesquisa bibliográfica e documental<sup>3</sup>.

A escolha metodológica para a análise destes documentos não foi aleatória: é nos documentos da Cepal (2000) onde surge primeiramente e com bastante destaque o conceito de equidade, já revelando o redirecionamento ideológico experimentado pela Agência que passou a se aproximar do ideário neoliberal e se submeter aos ditames do Banco Mundial nos anos 1990; por sua vez, é no Relatório de 2006, do Banco Mundial – organismo que hegemoniza tal debate – que são apresentadas as recomendações sobre a equidade que já vinham sendo operacionalizadas ou que ganham relevo nas mais diversas políticas sociais desta década.

A exposição do presente artigo se desdobrará, primeiramente, na análise dos documentos da Cepal acerca da “Transformação Produtiva com Equidade” para, em seguida, realizar uma análise do Relatório “Equidade e Desenvolvimento” do Banco.

<sup>3</sup> Para a análise documental das propostas da Cepal foram utilizados os textos concentrados em uma coletânea, “Cinquenta anos de pensamento na Cepal”, organizada por Ricardo Bielschowsky (2000), que reúne em capítulos os seguintes documentos da Agência: “Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990”, de 1990 (2000a); “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”, de 1992 (2000b); “O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade”, de 1994 (2000c); “O Hiato da Equidade: América Latina, Caribe e a Conferência de Cúpula Social”, de 1997 (2000d). Na análise documental das propostas do Banco Mundial, recorremos ao Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Equidade e Desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2006).

## **EQUIDADE NA AGENDA DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS: CEPAL E BANCO MUNDIAL**

Os organismos multilaterais têm tido um protagonismo na agenda de enfrentamento contemporâneo à “questão social”. Esta importância foi adquirida ao tempo em que são os mesmos, especialmente o Banco Mundial, que atuam desde o pós-Segunda Guerra como sujeito político, intelectual e financeiro (PEREIRA, 2009).

A atuação desses organismos aparece como neutra e como se eles representassem igualmente os interesses de Estados desigualmente desenvolvidos (IANNI, 1974), quando na verdade eles apresentam grande poder para influenciar na política econômica dos países que são dependentes.

Por sua vez, a influência desses organismos impacta decisivamente na concepção, gestão e financiamento das políticas sociais dos países dependentes, tendo crucial influência sobre os destinos deles, ao subordinar suas expectativas aos interesses de tais agências, ou seja, os interesses dos países hegemônicos que lhes regulam. Foi assim que:

[...] a partir dos anos oitenta que as intervenções do Banco Mundial e do FMI se tornam mais frequentes e influentes na região [latino-americana]. De fato, diante da dificuldade financeira e da necessidade de renegociarem suas dívidas externas e aliviarem a situação de seus balanços de pagamentos, a maioria dos países latino-americanos começa a estreitar suas relações com os organismos internacionais, cujas ideias, propostas e recomendações passam a interferir direta (sob forma de condicionalidades - por exemplo, em troca da renegociação da dívida ou da contração de novos empréstimos) ou indiretamente - a partir de sua influência ideológica e de suas ‘recomendações’ de políticas - na política interna daqueles países (UGÁ, 2008, p.120).

É a partir de um contexto de gradual abertura política e esgotamento da estratégia desenvolvimentista, que a América Latina tem sua inserção redefinida na divisão internacional do trabalho capitalista, marcada pela reestruturação produtiva e mundialização financeira,

compreendendo o aparecimento de novas e atualização de antigas demandas para a região. Este contexto, situado na década de 1980, é marcado pela eclosão da crise da dívida pública dos países latino-americanos que, entre outros aspectos, gerou estagnação do crescimento e reverteu os índices por eles obtidos nas décadas anteriores.

É importante ressaltar que a inserção da região latino-americana na dinâmica da divisão internacional do trabalho capitalista é historicamente marcada por sua herança colonial – pois a região serviu como fornecedora de matéria-prima para a pilhagem realizada pelos países centrais durante a fase do capitalismo comercial/mercantil.

Isso implicou na forma pela qual se desdobrou o seu desenvolvimento como uma economia dependente, donde a subordinação econômica, política, cultural, militar em face aos Estados que vivem os países do hemisfério efetivam uma situação típica de dependência histórico estrutural (IANNI, 1974).

As condições de dependência que distinguem os países latino-americanos dos industrializados são então visualizadas pela *intelligentsia* internacional como dotadas de elementos “atrasados” e “arcaicos”, necessitando, pois, que sejam cumpridas etapas para que a região saia da qualidade de “subdesenvolvida”.

É nesta perspectiva que em 1948, a Comissão Econômica e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) cria a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em caráter experimental, que se torna uma agência permanente da ONU, a partir de 1951, “[...] no sentido de pensar e difundir a teoria do desenvolvimento com base nas especificidades da região” (CARCANHOLO, 2008, p. 133).

A maioria dos documentos preparados na criação da Agência foi elaborado pelo economista argentino Raul Prebisch, fundando o que ficou conhecido como a linha estruturalista da Cepal, que se concentrava em destacar a deterioração dos termos de troca entre centro e periferia. Segundo Moraes (1995), “[...] Prebisch afirma a necessidade de corrigir as teorias econômicas elaboradas segundo a ótica dos países centrais e prega a intervenção estatal

e o planejamento para viabilizar a industrialização [via substituição de importações] dos países periféricos” (MORAES, 1995, p. 6), como possibilidade de superação da condição subdesenvolvida.

O estruturalismo é inaugurado, no âmbito da região latino-americana, como uma corrente ideológica econômica que, mesmo não rompendo com o horizonte burguês de desenvolvimento, passa a compreender as especificidades da região e sua peculiar formação sócio-histórica como forma de realizar propostas para superar os entraves de sua modernização. A influência Keynesiana, predominante nos países centrais nesse período, dá o tom nesta corrente, sendo uma das principais propostas o papel ativo que o Estado desempenha como propulsor do desenvolvimento capitalista na região.

É baseado no estruturalismo da Cepal que surgem, a partir da década de 1950, as experiências nacional-desenvolvimentistas nos governos da região latino-americana, constando como principais características:

- (1) defesa da autonomia e da soberania nacionais;
- (2) a industrialização como meio necessário para a superação dos entraves ao desenvolvimento da periferia;
- (3) o Estado entendido como um agente estratégico promotor de políticas de planejamento e bem-estar social; e,
- (4) a participação ativa de uma *intelligentsia* culta e bem formada na gerência de postos-chave do Estado (CASTELO, 2009, p. 73).

A implementação da estratégia nacional-desenvolvimentista nos países da região gerou grandes índices de crescimento, ao mesmo tempo em que convivia, paradoxalmente, com uma tensão latente acarretada pelos gargalos sociais presentes historicamente e experiências políticas autocráticas dos governos militares. Os limites desta estratégia de desenvolvimento foram então postos em evidência com as inflexões da crise na região, expressa na crise da dívida e na necessidade de uma democratização política<sup>4</sup>.

É assim que surgiu o pensamento Neoestruturalista no início dos

<sup>4</sup> Porém, como afirma Burginski (2016, p. 223): “Apesar das limitações teóricas do pensamento estruturalista clássico do período inicial, é inegável que a Cepal possuía uma proposta sobre o comércio internacional, que contradizia a ortodoxia neoliberal e denunciava a existência de uma ordem internacional hierarquizada desfavorável aos países subdesenvolvidos”.

anos 1980, com a perspectiva de dar respostas às questões de curto prazo, como a inflação e o endividamento externo, em contraponto à ineficiência gerada pelas propostas industrializantes da antiga Cepal; assim como consolidar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, “[...] ausente desde a eclosão da crise da década de 1980, que obrigou os países a se lançarem em políticas de estabilização e abandonar os planejamentos desenvolvimentistas” (DUARTE; GRACIOLLI, 2009, p. 10).

Impulsionada pelas transformações em âmbito societário, que tiveram grandes repercussões negativas no contexto da região latino-americana e caribenha, a partir dos anos 1980, considerada pelos analistas socioeconômicos como a “década perdida”, que a Cepal faz um panorama geral da situação da região, e, a partir delas, traça uma série de recomendações aos seus países, para que na década de 1990 não se incorra nos mesmos equívocos da década anterior.

Mais do que recomendações para a década de 1990, os documentos publicados pela Agência, a partir de então, expressam o redirecionamento que a mesma havia efetuado quanto às suas concepções originárias – vinculadas ao estruturalismo –, e se alinhando à perspectiva neoliberal, em sintonia com “[...] as orientações do Banco Mundial e do FMI [que] ganhavam cada vez mais espaço na agenda dos países latino-americanos e a Cepal perdeu sua posição de *intelligentsia* na região” (BURGINSKI, 2016, p.218-219; grifos da autora). Este redirecionamento será recuperado a partir da análise das propostas, apresentadas no subitem a seguir.

#### **“TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE”: A AGENDA SOCIAL DA NOVA CEPAL**

É situada nesse contexto e compreendendo algumas dessas mediações que se inscreve a agenda da concepção de equidade defendida pela Cepal: ela não parte de uma sociedade hipotética e apresenta muito mais nitidamente os objetivos e os meios pelos quais se pretende alcançá-la. Por isso que a exposição de sua concepção de equidade não poderá ser feita descontextualizada com o solo a qual ela parte como meio e ao mesmo tempo como fim – a transformação produtiva –, na qual a agenda social é um dos mecanismos e ao mesmo tempo uma das finalidades para se elevar a competitividade regional.

Produzido nos anos 1990, sob a coordenação do economista chileno Fernando Fajnzylber, o documento *Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990* inaugura o redirecionamento teórico-estratégico que a Agência passa a desempenhar a partir de então, no qual apropria-se do conceito de equidade social.

O documento tem como ponto de partida a experiência recessiva dos anos 1980, apontada anteriormente, e elenca alguns desafios pelos quais a região precisaria lidar para retomado desenvolvimento, em que a tarefa primordial comum é a transformação das estruturas produtivas num contexto de crescente equidade social. Compreende-se, assim, que “[...] a superação da crise traz implícito um extraordinário acúmulo de exigências [...]” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2002a, p.892), como: o fortalecimento da democracia, o ajustamento e a estabilização econômica, a modernização dos setores públicos, entre outros.

A estratégia defendida tem como mola propulsora o redimensionamento do papel do Estado, que então passa a atuar de forma seletiva, mas sob uma roupagem híbrida, não mais com a rigidez da ortodoxia neoliberal, porém também longe de uma perspectiva universalista. Sua atuação deixa de ser como o ente que planeja o desenvolvimento, como no desenvolvimentismo; mas também não é um Estado mínimo, como pressuporia o neoliberalismo.

O papel do Estado passa a ser de corrigir as assimetrias do mercado, ou seja, ele é complementar ao mercado, tendo por objetivo a eficácia de suas ações, por meios de mudanças institucionais, sob o mote da estabilização, ajuste e realocação eficiente de recursos. O redimensionamento do papel do Estado seria – para os ideólogos da Transformação Produtiva com Equidade, ou seja, da Nova Cepal – a grande diferença entre a concepção neoestruturalista e a neoliberal. No entanto, por mais que tentem se mostrar diferenciadas,

[...] a defesa de uma reduzida regulação estatal e a criação de mecanismos de fomento à competição nada tem de original. Remete-se basicamente à necessidade de alterar e melhorar a intervenção do

Estado para corrigir as ‘falhas da política econômica’, concepção essa já elaborada no interior do próprio Banco Mundial.... As novas proposições cepalinas estão a reboque da ortodoxia do Banco Mundial. A crítica aos organismos internacionais vai ao sentido de indicar que não se está realizando o ajuste de forma correta, assim, é necessário, segundo a Cepal fazer aumentar a eficiência da transformação produtiva na periferia (BURGINSKI, 2016, p. 236).

A transformação produtiva com equidade tem como eixo central um contexto de maior competitividade internacional, sendo importante uma maior incorporação do progresso técnico e científico no processo produtivo, mas também que se supere “[...] o viés urbano-industrial dos investimentos econômicos e dos gastos sociais, revalorizando, ao mesmo tempo, o espaço rural [...]” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000a, p. 901), como também investir em “[...] programas maciços de qualificação destinados a microempresários, trabalhadores autônomos e agricultores, reformas de diversos mecanismos de regulação que impedem a formação de microempresas, *adequação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres*”. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000a, p. 896-897; grifos nossos).

As propostas voltadas para a política social são tímidas e estão diretamente vinculadas à força de trabalho precária da região, restringindo-se a capacitação técnica para os trabalhadores informais se tornarem “produtivos” e para que os trabalhadores formais melhor se adequem às mudanças tecnológicas. É dada ênfase também às associações/cooperativas, através de apoio e indução do desenvolvimento de órgãos de assistência técnica, financeira e de capacitação.

No documento *Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*, publicado em 1992, e também coordenado por Fajnzylber, é dada continuidade as projeções iniciadas em 1990, e incorpora-se, enfaticamente, algumas questões não trazidas no documento anterior. O objetivo é demonstrar o caráter central da educação e da produção de conhecimento no processo de desenvolvimento.

Assim, destaca-se quais são os principais desafios para a região, quais sejam: internamente, consolidar e aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade e a participação, ou seja, o que é considerado como a “cidadania moderna”; do ponto de vista externo, a necessidade de compatibilizar as aspirações do acesso aos bens e serviços modernos com a geração do meio que efetivamente facultaria tal acesso – a competitividade internacional (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000b, p. 913).

Para tanto, considera-se necessário reformar o sistema de difusão e produção de conhecimento, pois a situação regional neste âmbito (sistema educacional, ciência e tecnologia) é marcada por uma expansão quantitativa e incompleta que apresenta insuficiências e tende a rigidez, a burocratização e uma vinculação precária com o meio externo.

A estratégia para se conseguir o desenvolvimento da região, então, basear-se-ia em cinco aspectos: a democracia, a equidade, a competitividade internacional, o crescimento sustentado e a incorporação do progresso técnico. O modo para que seja alcançado tem como objetivo a cidadania e a competitividade, os critérios são a equidade e o desempenho e as propostas são a reforma institucional, integração nacional e a descentralização. Afirma-se, no entanto, que cada sociedade nacional é que deve eleger suas prioridades, ações e práticas.

Supõe-se um caráter “sistêmico” ao considerar as vinculações entre educação-tecnologia e o sistema produtivo, no qual seu conteúdo deveria focalizar a ação nos resultados da educação, da capacitação e da tecnologia ao romper com o isolamento dos estabelecimentos de ensino e de geração e transmissão de conhecimento. Propõe-se, então, que se introduza modalidades de ação nas quais “[...] os atores tenham mais margens de autonomia nas decisões, bem como uma responsabilidade maior pelos resultados”. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000b, p. 916-917).

As propostas no âmbito da educação, produção de conhecimento, progresso científico e tecnológico como meio para se alcançar a competitividade e, conseqüentemente, a cidadania moderna (como chave para o desenvolvimento da região) se supõe em pilares ainda

bastante frágeis para que sejam superadas suas “insuficiências”. Fica evidente a necessidade de uma enorme vontade política dos governos para tal feito, e a concepção de equidade, neste sentido, fica restrita à capacitação técnica requerida pela reestruturação produtiva no contexto de financeirização.

No documento *O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade*, publicado em 1994, encontra-se o “núcleo duro” das propostas para a política econômica, apresentando praticamente um passo-a-passo da implementação do receituário neoliberal.

Nesse documento se enfatiza os elementos que contribuíram para o aumento da interdependência econômica, tais como: a necessidade da estabilização macroeconômica, a liberalização comercial e financeira, a promoção não discriminatória das exportações, a desregulamentação e a eliminação de entraves aos investimentos estrangeiros, as privatizações e a supressão das restrições de pagamento. Ou seja, a completa reinserção subordinada da região aos ditames neoliberais da mundialização financeira e da reestruturação produtiva.

Apesar da já mencionada pretensão dos ideólogos da Nova Cepal em se diferenciarem do arcabouço neoliberal, talvez nunca tenha sido tão evidente, como nesse documento, o caráter de classe (burguês) do Estado defendido pela Agência. Para a Cepal, “[...] um processo de integração que procure favorecer a incorporação do progresso técnico requer, além da liberalização ampla dos mercados, acordos setoriais flexíveis a serviço das empresas que desejem aproveitar os benefícios potenciais da integração (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000d, p. 950-951).

Assim, fica evidente o completo distanciamento das concepções de desenvolvimento da Agência. Na antiga Cepal se defendia, em essência, um forte processo de substituição de importações por meio da industrialização e criação de um mercado interno. O Estado, por seu turno, aparecia como a força motriz que “substitui” a burguesia como agente propulsor do desenvolvimento capitalista, ao planejar e executar suas ações tendo o objetivo de consolidar as relações sociais capitalistas na sua nacionalidade.

Enquanto isso, na Nova Cepal, defende-se as aberturas comercial e financeira, de modo que ambas sejam as estratégias de desenvolvimento da “transformação produtiva” - a abertura comercial para, em tese, atrair empresas avançadas tecnologicamente; e abertura financeira para que ocorra um maior fluxo de capital externo, de modo que o mesmo faria com que a poupança interna aumentasse, e, junto com a incorporação do progresso técnico viabilizada pela abertura comercial, financiasse a transformação produtiva.

É no documento *O Hiato da Equidade: América Latina, Caribe e a Conferência de Cúpula Social*, produzido em 1997, que fica mais nítida a concepção de equidade, ao se apresentar com ênfase as propostas no âmbito das políticas sociais. Este documento tem como objetivo fazer um balanço da situação da região quanto aos três grandes temas da Conferência supracitada: *a pobreza, o emprego e a integração social*, assim como formular propostas para cumprir os compromissos nela assumidos.

No primeiro momento é situado o contexto das reformas econômicas realizadas na região que se deram a partir de avanços no pluralismo democrático e na governabilidade, assim como avanços significativos quanto à estabilidade macroeconômica, à inserção internacional e à integração regional. Por outro lado, este contexto também é marcado por “insuficiências”, como “[...] a situação do emprego, a incidência da pobreza e a exclusão social” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c, p. 924).

Constatada, à época, um número de 210 milhões de latino-americanos e caribenhos em situação de pobreza, em termos absolutos, e sem avanços na diminuição da indigência, assim como uma alta taxa (cerca de 56%)<sup>5</sup> de pessoas na informalidade, a sua diminuição tem sido condicionada pela Agência por “fatores determinantes”, tais como o crescimento econômico e a diminuição da inflação associados ao aumento dos gastos sociais distribuídos *eficientemente*.

<sup>5</sup> Cf. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2000c, p. 926), que se baseia em dados da Organização Internacional do Trabalho.

A Agência destaca que os impactos das reformas econômicas tiveram resultados desiguais nos mercados de trabalho em diversos países, dadas as importantes diferenças relacionadas à intensidade e à oportunidade de tais reformas, como também as variações concernentes à base produtiva e tecnológica, os aspectos institucionais do trabalho e as diferenças de caráter demográfico e social (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c).

Não à toa o seu primeiro diagnóstico está relacionado à questão dos empregos, salários e produtividade, pois é a partir dele que a Agência passa a fazer abertamente a defesa da flexibilização das regulações do trabalho, que tem como pano de fundo a reestruturação produtiva e sua necessidade de aumentar cada vez mais a exploração da força de trabalho, sob o discurso do aumento da competitividade internacional. Esta, por sua vez, não se faz mais – como na antiga Cepal – através de um processo de substituição de importações, nem de obras de grande envergadura que vise a ampliação da infraestrutura nacional.

Essas propostas têm por base os índices da desigualdade das rendas do trabalho provenientes de setores atrasados e modernos, assim como a interrupção da recuperação salarial, que, na metade da década foi inferior aos anos 1980, na maioria dos países e que, segundo a agência, teve a ver com a baixa da inflação.

A partir da necessidade de formação e qualificação para o mercado de trabalho dentro da perspectiva modernizante, que se ingressa a defesa de políticas de seguro-desemprego – sintonizadas com as políticas de ativação para o trabalho, como as visualizadas em alguns modelos europeus – pois, para a Agência:

*Essa preocupação procura conciliar um maior espaço de flexibilidade trabalhista com pisos mínimos de proteção social ao trabalhador, protegendo mais a renda do que o emprego, isto é, favorecendo a mobilidade no trabalho. Para que essas experiências funcionem adequadamente, é necessário que elas sejam acompanhadas por um reforço nos programas de capacitação e de reciclagem produtiva; portanto, o seguro-desemprego deve estar ligado a essas iniciativas”. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A*

AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c, p. 929; grifos nossos).

A Cepal visualiza um cenário de corrosão da integração social e da governabilidade que é afetada, sobretudo, pela “pobreza absoluta”, a discriminação étnica, a segregação habitacional, a proliferação de sistemas privados de vigilância urbana e o aumento da violência nas cidades – ou seja, do nosso ponto de vista, um cenário de exacerbação das expressões da “questão social” que tende a abalar os consensos e pôr em cheque à hegemonia neoliberal.

Desse modo, defende-se que para aumentar a governabilidade é necessário “[...] que se conte urgentemente com instrumentos judiciais transparentes, justos e eficazes, que restabeçam a confiança dos cidadãos em seus sistemas de justiça, proteção e seguridade [...]” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c, p. 929-930), o que torna imprescindível o avanço rumo a sistemas pluralistas e participativos. É assim que se faz a defesa de uma rede de seguridade social, nas quais:

[...] destacam-se os programas de capacitação no trabalho, destinados a jovens urbanos de baixa escolaridade e afastados de redes sociais que lhes permitam o acesso a vida produtiva. Outras iniciativas em curso, que favorecem uma melhor integração social, são os programas de apoio às crianças, aos jovens e às mães expostos à violência familiar, e os programas de prevenção do consumo de drogas. Apontam nessa mesma direção o apoio dado ao desenvolvimento pessoal e comunitário, bem como os programas de habitação popular destinados a modificar o habitat, dotando-o de equipamentos comunitários e de espaços de animação cultural e recreativa (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c, p. 930)<sup>6</sup>.

Na citação acima visualizamos então o “núcleo duro” das prioridades sociais propostas pela Agência, significando uma completa reconfiguração da noção de seguridade social que, antes pautada pelo princípio da universalidade tem agora seu alcance focalizado

<sup>6</sup> Num só parágrafo pode-se sintetizar toda a política social realizada nos governos petistas, no Brasil, inclusive emprestando-lhe o vocabulário que observamos no marco legal das políticas.



nas expressões mais escancaradas da “questão social,” traduzidas pelos segmentos mais pobres e “vulneráveis” da população, levando, até certo ponto, à responsabilização do indivíduo pela sua situação de vida e o dissociado de uma perspectiva de classe.

Nesse sentido, é apresentado o argumento de que os gastos sociais aumentaram na década de 1990, na maioria dos países da região, se comparados com a década anterior e, para que esses gastos tornem o acesso aos serviços sociais mais equânimes, é necessário que se realizem reformas sociais que torne as políticas sociais mais eficientes. Sendo assim, são indicadas como referência as reformas educacionais em andamento na região, com matizes nacionais, que buscam superar as deficiências dos sistemas de ensino e melhorar à qualidade, à *equidade* e à pertinência do conteúdo programático. No documento afirma-se que:

Evidencia-se a necessidade de estabelecer novos tipos de relações entre a educação, a sociedade e a produção. Isso exige que se introduzam modificações qualitativas nos sistemas de ensino, apoiadas em avaliações permanentes do desempenho, e que se estreitem os vínculos com as empresas e o mercado de trabalho. Para isso, é conveniente criar um sistema de incentivos adequados, entre eles os *exames nacionais* do rendimento escolar, o apoio às iniciativas inovadoras nas escolas, os concursos que premiem as contribuições para a melhoria da qualidade e os incentivos financeiros às escolas e aos professores que consigam elevar o rendimento dos seus alunos (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c, p. 931, grifos nossos).

No entanto, para que se opere reformas educacionais de tal envergadura seria necessário, segundo a Agência, um investimento do produto interno bruto (PIB) para além das possibilidades orçamentárias. É assim que fica notório o rearranjo ideológico da Cepal em sintonia com os ditames neoliberais, quando observadas suas propostas para as reformas educacional e também a sanitária e previdenciária. Em ambas se observa o acentuado estímulo à “contribuição privada”, de modo que mercantiliza o acesso a serviços sociais essenciais.

A eficácia na concentração focalizada dos recursos é medida a partir da criação de índices de qualidade, que também está presente nas reformas dessas políticas. Na educação, em especial, fala-se em adequá-la aos requisitos do mercado de trabalho e, na saúde, em reformas na gestão que visem aumentar a produtividade do setor. Ainda sobre as reformas na saúde:

[...] Apesar das diversidades, verificam-se algumas convergências no que concerne a dar impulso a campanhas sanitárias, reforçar o atendimento primário, fortalecer a descentralização dos serviços e dos sistemas locais de saúde, e enfrentar as desigualdades de acesso, mediante a *assistência básica universal ou as intervenções focalizadas* (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c, p. 932, grifos nossos).

Sobre as reformas no âmbito da política habitacional, apresenta-se apenas os dados dos *déficits* de moradias na América Latina – que na metade da década [1990] chegava a 50 milhões de unidades e que crescia à razão de 2,7 milhões de unidades por ano, o aumento do gasto público para o setor na referida década e a necessidade de incorporar recursos provenientes do setor privado e adaptar os programas a fim de torna-los mais *eficientes* ao concentrar melhor os recursos disponíveis.

A partir do discurso de administrar eficientemente o financiamento das políticas sociais sem prejudicar a estabilidade macroeconômica e adaptá-la à probabilidade de ocorrência de certos eventos, o documento defende, sutilmente, a incorporação de métodos de capitalização e administração privada das contribuições previdenciárias. Esta abertura ao capital é inclusive defendida como política capaz de favorecer a equidade, ao “[...] utilizar os fundos de pensão de modo a estimular o investimento produtivo e a contribuir para eliminar os obstáculos ao acesso a taxas de crescimento elevadas e estáveis” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c, p. 935).

O conceito de equidade aparece conectado a um conjunto de outros conceitos que expressam o rearranjo ideológico da nova fase da ofensiva neoliberal. A equidade só se “materializaria” se houvesse uma gestão eficiente dos recursos. Estes recursos só seriam

administrados eficientemente se fossem *focalizados* nos setores mais pobres, garantindo uma proteção básica. Se os setores mais pobres tivessem acesso a cobertura dos serviços sociais básicos, alcançaria-se, então, a almejada equidade. Conforme sustentam:

A reforma das políticas sociais confere uma importância especial à *gestão mais eficiente dos recursos*. Por isso, parece imprescindível que essas reformas sejam acompanhadas de *modificações na organização institucional*, centradas numa melhor atenção ao usuário, numa *focalização melhor* e numa *descentralização maior*, e que *vinculem os recursos ao desempenho e à qualidade dos serviços*. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2000c, p. 935, grifos nossos).

Longe de ser um círculo “virtuoso” da proteção social, a tríade eficiência-focalização-equidade – com termos trazidos diretamente do novo glossário econômico decadente e apologética –, significa realmente a redução da concepção de proteção social e demarca que tem prevalecido o enfoque neoliberal de enfrentamento as expressões da “questão social”, concentradas em suas franjas mais pauperizadas.

#### **“EQUIDADE E DESENVOLVIMENTO”: RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA COMBATER À POBREZA**

Pautada pelas transformações societárias originadas pela reestruturação produtiva e mundialização financeira, Ugá (2008, p. 118) argumenta que o debate sobre o enfrentamento da “questão social” como “combate à pobreza” expressa o momento histórico que a crítica social se encontra enfraquecida e prevalece a hegemonia do pensamento neoliberal, no qual “A luta pela classificação do mundo parece ter sido facilmente dominada pelos ‘porta-vozes’ da globalização: os organismos internacionais” (UGÁ, 2008, p. 118).

É desse modo que sintonizado com o cenário de “reforma das reformas”, iniciadas na década de 1990, que o Banco Mundial adota a agenda do combate à pobreza e também elenca a equidade como conceito central. Sob a hegemonia deste organismo multilateral, espraia-se um padrão de enfrentamento à “questão social” no qual a pobreza desponta como sua principal expressão.

No final dos anos 1980 as ações do Banco são redirecionadas como resposta às críticas que vinha sofrendo sobre as reformas que ele e o Fundo Monetário Internacional (FMI) haviam orientado – políticas de ajuste estrutural austeras para sanar o endividamento –, pois tais reformas resultaram numa considerável piora nos índices sociais dos países que estavam implementando-as. Assumindo o protagonismo na proposição de políticas de alívio à pobreza nos países periféricos, “[...] o Banco foi construindo um compromisso com os empréstimos ditos ‘sociais’ – especialmente nas áreas de educação, saúde, nutrição e planejamento familiar – e, simultaneamente foi moldando o foco desses serviços nos mais pobres” (MAURIEL, 2008, p. 218-219).

A partir dos anos 1990 o combate à pobreza se torna o foco das ações do Banco, especialmente nos países periféricos, passando a desenvolver uma agenda social que, “Com a progressiva ampliação de suas funções, o Banco Mundial vai atuando cada vez mais como órgão político central, como uma espécie de coordenador do processo global de desenvolvimento” (UGÁ, 2008, p.121). Absorvendo a retórica da “face humana” dos ajustes estruturais, a pobreza é eleita como um problema central a ser enfrentado para que o desenvolvimento seja alcançado.

Desse modo, o debate acerca do combate à pobreza, longe de ser uma condição intrínseca ao modo de produção capitalista, não poderia “se limitar” a ser uma pauta da esquerda, pois, como se trataria de um problema global que dificultaria o desenvolvimento das nações, todos deveriam fazer um esforço conjunto para enfrenta-la – como se os antagonismos das classes sociais e suas concepções de mundo tivessem desvanecido –, dando a entender que somente agora este grande problema social havia sido “descoberto”. É então que:

O combate à pobreza, no contexto atual, ganha um tom individualizado, centralizado nas características e comportamentos dos pobres e, as políticas sociais, sob esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de “habilitações” que tornarão esses indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes) (MAURIEL, 2008, p.329).

Essa habilitação, que torna possível a “inserção social” dos indivíduos, passa justamente pelo alargamento da concepção de pobreza para além do foco na renda, ampliando-se sua noção que passa a ser concebida numa perspectiva multidimensional, na qual a renda não deixa de ser importante, mas não é mais uma variável de análise suficiente<sup>7</sup>.

Assim, estreita-se cada vez mais a compreensão do BM sobre a pobreza com o que Amartya Sen afirma sobre ela, justamente quando do aprofundamento da sua agenda do combate à pobreza, agora concebida de forma ampliada a partir do foco das *capacidades*, ou seja, ela passa a ser compreendida como “[...] um fenômeno multifacetado, decorrente de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si” (UGÁ, 2004, p. 59).

Entretanto, Chossudovsky (1999) aponta que as estratégias do Banco Mundial têm distorcido as causas da pobreza global, pois, mesmo quando lhe é incorporado um discurso moral e ético sobre o desenvolvimento sustentável e diminuição da pobreza, não desafia o âmago da política neoliberal, criando ele mesmo um “contraparadigma” para dar uma aparência de debate crítico sem tocar nos fundamentos do sistema de mercado global.

Ainda mais restrita que a embrionária concepção de equidade defendida nos anos 1990 pela Cepal, o Banco apela fortemente no combate à pobreza na entrada dos anos 2000. A pobreza, por sua vez, apresenta um novo estatuto conceitual pautado pela reconfiguração que a discussão do tema vivenciou nos anos 1990, especialmente no que tange à sua existência para além da noção da falta de renda. Promover a equidade seria, portanto, combater a pobreza através do investimento nas capacidades que os indivíduos teriam e lhes oferecer igualdade de oportunidades.

É nesse *sentido* que o Relatório de 2006 se apresenta: trazendo um panorama geral da situação dos países, em especial dos periféricos (da Ásia, África e América Latina), ele dá ênfase às “extraordinárias desigualdades de oportunidade” no mundo ao expor os exemplos

<sup>7</sup> É então que novos mecanismos criados na década de 1990 para medir a pobreza ganham ênfase, em que o ponto de vista “subjetivo” passa a ser levado em consideração. Expressivo neste aspecto foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

que configura iniquidade dentro dos países e entre os países e, com isto, a importância da equidade para o bem-estar no processo de desenvolvimento. A equidade, do ponto de vista do Banco Mundial, é definida em dois princípios básicos:

O primeiro é o princípio de oportunidades iguais: as conquistas na vida de uma pessoa devem ser determinadas principalmente por seus talentos e esforços, e não por circunstâncias pré-determinadas como etnia, gênero, história social ou familiar ou ainda país de nascimento. O segundo princípio é a prevenção de privação de resultados, especialmente em saúde, educação e níveis de consumo. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.vii).

O foco principal do relatório é destacar a importante relação entre equidade e desenvolvimento, com especial ênfase em dois canais: “[...] os efeitos de oportunidades desiguais quando os mercados são imperfeitos e as consequências da desigualdade para a qualidade das instituições que uma sociedade desenvolve [...]” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 8), tendo por pilares estratégicos de sua intervenção a melhoria no clima dos investimentos e o empoderamento.

O Banco entende por equidade a possibilidade de que “[...] as pessoas devem ter oportunidades iguais de buscar a vida que desejam e serem poupadas da extrema privação de resultados” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 2). Defende ainda que, “[...] a equidade é, portanto, duplamente útil para a redução da pobreza: por meio de possíveis efeitos benéficos para o desenvolvimento de longo prazo agregado e por intermédio de mais oportunidades para os grupos menos favorecidos dentro de qualquer sociedade” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 2).

Assim, o Banco defende que as políticas que conduzem a uma maior equidade também conduzem a menos pobreza. Desse modo, a “visão de equidade” necessitaria ter em consideração três novas perspectivas para a formulação das políticas de desenvolvimento: i) as melhores políticas para a redução da pobreza podem envolver redistribuições de influência, vantagem ou subsídios para os grupos dominantes; ii) embora essas redistribuições (de poder ou acesso aos gastos do governo e mercados) para o aumento da

equidade possam muitas vezes aumentar a eficiência, possíveis compensações devem ser levadas em conta na elaboração da política; e iii) é falsa a dicotomia entre políticas para o crescimento e políticas voltadas especificamente para a equidade (BANCO MUNDIAL, 2006)<sup>8</sup>.

Porém, é inclusive análoga às políticas na área da saúde executadas em vários países latino-americanos neste mesmo período que as propostas para a saúde ficam restritas à atenção básica, pois, como afirma o organismo, a garantia pública de fornecimento de serviços em imunização, água e saneamento e informações sobre higiene e saúde da criança faz sentido nessas áreas.

Nesse mesmo sentido focalista e privatista, faz uma crítica ao modelo tradicional do lado da oferta de serviços de saúde baseado em hospital público, que “[...] funciona mal, especialmente para os grupos de baixa renda e excluídos [...]” destacando que o “[...] que pode funcionar melhor é o fornecimento público ou a regulamentação que proporcione *seguro para todos*” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 13, grifos nossos).

Do mesmo modo é tratada a proteção social, pautada pelo Banco como “gestão de risco”, salientando que, historicamente, suas redes de segurança não cobrem as pessoas de baixa renda que são as que menos têm “[...] capacidade de administrar choques” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 13). No seu sistema proposto, tomadas as devidas realidades locais dos países, “[...] cada família que sofrer uma adversidade e cair abaixo de um patamar de padrão de vida predeterminado seria elegível a alguma forma de apoio do Estado” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 13).

Não obstante seu cunho neoliberal, o Relatório deixa nítido qual o caráter que os gastos públicos desempenham na promoção ativa da equidade, de modo que os recursos que seriam suficientemente adequados não devem “distorcer os incentivos” e comprometer o mínimo possível o crescimento econômico. O tipo de tributação

<sup>8</sup> Nesse sentido é dada ênfase nas capacidades humanas, nas quais são expostas, através das suas propostas para ampliá-las, praticamente uma síntese do que viria a ser ou que já eram as condicionalidades dos Programas de Transferência de Renda na América Latina nos anos 2000: o destaque dado ao desenvolvimento da primeira infância e ao aumento da escolaridade de pessoas com renda mais baixa (incentivadas por bolsas de estudo condicionadas à presença).

defendido tem aspecto mais regressivo, “[...] evitando elevados impostos marginais sobre a renda e fundamentando-se em uma base mais ampla, especialmente para impostos sobre o consumo” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 12, grifos nossos).

No âmbito dos mercados, ao apontar que o mesmo contém falhas intrínsecas (como as informações assimétricas) e distorções impostas por políticas, faz-se a defesa da abertura do sistema financeiro como forma de diminuir desigualdades de poder, viabilizando um acesso a financiamentos pela ampliação do seu sistema, que pode ajudar as empresas produtivas que antes não podiam obter financiamentos formais.

É, por fim, no âmbito da estabilidade macroeconômica que fica evidente que o “núcleo duro” da estratégia neoliberal não foi abandonado pelo organismo no que tange à promoção da equidade e o combate à pobreza, pois, como afirma o Banco, “[...] a preocupação com a equidade levaria, em geral, a uma postura altamente prudente com a gestão macroeconômica e a regulamentação financeira [...]” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 17) que aumentasse a “liberdade institucional” por meio de bancos centrais independentes e agências reguladoras autônomas.

É por isso que Teixeira (2009) afirma que “[...] as intervenções de cunho social serão necessárias como resposta a eventuais falhas na sociabilidade pelo mercado, onde aqueles que não conseguirem se beneficiar dessa lógica, poderão ser usuários de políticas sociais, desde que comprovem sua necessidade” (TEIXEIRA, 2009, p. 124), ou seja, que a noção de política social do Banco é inspirado por uma matriz liberal, cuja noção compensatória de enfrentamento à “questão social” não compreende que a mesma é fruto de condições desiguais e perspectivas universalistas de seu combate.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As inflexões da crise na região latino-americana e caribenha acabaram por reforçar algumas características típicas do seu periférico desenvolvimento – mercado de trabalho marcado pela intensa exploração do trabalho, frágil proteção social, pobreza e fortes desigualdades –, resultando num estancamento

das reformas desenvolvimentistas e possíveis potencialidades no âmbito das políticas sociais, pois, neste contexto, também balizado pela abertura política, representou alguns avanços no seu marco legal que, no entanto, teve seu conteúdo sustado devido às contrarreformas neoliberalizantes.

A equidade defendida pela Cepal é, em última instância, um aspecto complementar e até mesmo acessório, tendo em vista que sua defesa, do ponto de vista das suas tímidas propostas, não ultrapassam a retórica – já que as mesmas defendem contrarreformas sociais focalistas que só tendem a aumentar as desigualdades sociais. Nessa perspectiva, o conceito de equidade surge para justificar a focalização da ação das políticas sociais na extrema pobreza e substituir ou complementar os conceitos de cidadania, de universalidade e de proteção social, que passam a ser ressignificados e esvaziados de seu conteúdo.

A concepção defendida pelo Banco direciona como prioridade seria que a igualdade de oportunidades passaria pela resolução oferecida pelo mercado e a iniciativa individual, enquanto que a “questão social” não teria então mais uma relação com a desigualdade socialmente produzida no processo de produção socializada e a apropriação privada da riqueza.

Os desdobramentos dessas mudanças de teor “cosmético”, por outro lado, não têm evitado que a realidade se mostre com reais antagonismos, e uma das mais perigosas consequências desse processo contraditório e multifacetado é a tendência à neutralização das concepções progressistas; a redução do enfrentamento à “questão social” ao combate à pobreza e, conseqüentemente, o direcionamento regressivo e minimalista das noções de direito, proteção e política social que encurta o horizonte das lutas dos trabalhadores às possibilidades pragmáticas.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006**: equidade e desenvolvimento (Visão Geral). Washington (DC): Banco Mundial, 2006.

BURGINSKI, Vanda Micheli. **O “novo” desenvolvimentismo da Cepal**: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de

direitos no século XXI. 2016. Tese (Doutorado em Política Social)- Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2016.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com Roupagem Alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 49, p. 133-161, 2008.

CASTELO, Rodrigo. **O Social-Liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CASTELO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 71-91, 2009.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Tradução de Vera Ribeiro. **Cinquenta anos de Pensamento na Cepal**. v. 2. Rio de Janeiro: Record; CEPAL; COFECON, 2000a. p. 888-910.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Tradução de Vera Ribeiro. **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000b. p. 912-919.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. O hiato da equidade: américa latina, caribe e a Conferência de Cúpula Social. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Tradução de Vera Ribeiro. **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. v. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000c. p.922-936.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade (1994). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Tradução de Vera Ribeiro. **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal**. v. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000d. p. 938-958.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**: impactos

das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edilson José. A Nova Cepal à luz da teoria marxista da dependência. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14., São Paulo, **Anais...** São Paulo, 2009.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5. ed. rev. São Paulo: Global, 2008.

IANNI, Octávio. **O Imperialismo na América Latina**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1974.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

MORAES, Reginaldo. **Celso Furtado**: o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal. Série Fundamentos. São Paulo: Ática, 1995.

PEREIRA, João Marcos Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. Tese (Doutorado em História)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

TEIXEIRA, R. V. **Para uma Crítica da Concepção de Política Social do Banco Mundial na Cena Contemporânea**. 2009. Dissertação (Mestrado em Política Social)-Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política)-Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.



## UMA CRÍTICA MARXISTA À ECONOMIA POLÍTICA DA CONTRARREFORMA PREVIDENCIÁRIA

*A marxist critique of the political economy of pensions counter-reform*

Thais Soares Caramuru\*



### RESUMO

Diante da ofensiva capitalista contra as condições de acesso à proteção previdenciária pela classe trabalhadora brasileira torna-se imperioso o uso do arcabouço teórico-metodológico marxiano para revelar a verdadeira natureza do processo em curso. Assim, este artigo teve como objetivo geral fornecer elementos para uma crítica marxista à economia política da contrarreforma previdenciária e, como objetivo específico, pretendeu desvendar o caráter liberal e conservador que permeia os pressupostos, argumentos e algumas das propostas da marcha contrarreformista. Em última instância, foi possível identificar que todo o movimento está revestido por uma visão de mundo burguesa propagada especialmente pelo Banco Mundial e que busca potencializar a subsunção do trabalho ao capital.

### PALAVRAS-CHAVE

contrarreforma. Previdência Social. Crítica da economia política.

### ABSTRACT

In sight of the capitalist offensive against the Brazilian working class' conditions to access the pensions system the use of the Marxian theoretical and methodological framework to reveal the true nature of the process is fundamental. That said, this article had the general aimed of providing contributions to a critique of the political economy of the social pension counter-reform and, as a specific purpose, it intended to expose the liberal and conservative character that compose the axioms, the arguments and some of the proposals of the counter-reform march.

\* Economista. Mestre em Política Social. Analista Técnica de Políticas Sociais da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais no Ministério da Educação. Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Edifício Sede, CEP 70047-900. E-mail: <tcaramuru@gmail.com>.