

Neoliberalismo e neodesenvolvimentismo: expressões ideológicas do Estado neoliberal

Vanda Micheli Burginski¹

<http://orcid.org/0000-0002-2866-5309>

¹ Universidade Federal do Tocantins, Curso de Serviço Social, Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, Miracema, TO, Brasil (UFT)

Neoliberalismo e neodesenvolvimentismo: expressões ideológicas do Estado neoliberal

Resumo: Este artigo explicita que tanto o neoliberalismo quanto o neodesenvolvimentismo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) se constituem em expressões ideológicas do Estado neoliberal ao compactarem com um Estado forte que regule e facilite o funcionamento do mercado, respaldando a abertura dos serviços públicos à concorrência e à primazia do mercado na orientação das políticas sociais. Para tanto, realizou-se aproximações sucessivas ao conteúdo de relatórios com recomendações do Banco Mundial e da CEPAL, evidenciando que o Estado é acionado para atender as requisições do capital e viabilizar as transformações em curso. Nessa direção, o Estado neoliberal não é só uma realidade econômica, mas também política, social e cultural e, portanto, aciona ideologias, que outrora foram antagônicas, para ampliar as formas de dominação e dependência entre os países.

Palavras-chave: Estado. Neoliberalismo. Neodesenvolvimentismo. Neoliberalismo. Política Social.

Neo-Keynesianism and neo-developmentalism: ideological expressions of the neoliberal state

Abstract: This article explains that both the neo-Keynesianism and the neo-developmentalism of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) constitute ideological expressions of the neoliberal state. This happens through compacting a strong state that regulates and facilitates the market, advocating for the opening of public services to be subject of market competition and the power of the market in shaping social policies. Successive studies were made on the content of reports with recommendations from the World Bank and ECLAC, showing that the state is activated to meet capital requirements and to enable ongoing transformations. In this direction, the neoliberal state is not only an economic but also a political, social and cultural reality and, therefore, it triggers previously antagonistic ideologies to broaden the forms of domination and dependence between countries.

Keywords: State. Neo-keynesianism. Neo-developmentalism. Neoliberalism. Social Policy.

Recebido em 15.06.2017. Aprovado em 08.02.2018. Revisado em 29.03.2018.



© O(s) Autor(es). 2018 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar, distribuir e reproduzir em qualquer meio, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material, desde que para fins não comerciais e que você forneça o devido crédito aos autores e a fonte, insira um link para a Licença Creative Commons e indique se mudanças foram feitas.

Introdução

O interesse pelos Estados-nação e seu significado no capitalismo atual vem ganhando proporções notórias nos debates econômicos, políticos e, sobretudo, acadêmicos. As crises financeiras, especificamente a de 2008, nos Estados Unidos, colocaram em evidência que o Estado continua sendo vital para a manutenção do capitalismo. Na ocasião, o Estado comprou títulos e ações depreciadas para salvar bancos e calcula-se que o preço pago aproxima-se a três trilhões de dólares. Todavia, essa nacionalização da bancarrota privada se deu de forma distinta em relação às versões anteriores. Se antes estes setores eram transferidos para o controle do Estado, agora o Estado passou a ter uma ação mais direta ao financiar o capital rentista, mantendo os interesses dos acionistas privados.

Assim, a transferência de recursos públicos ao capital rentista sob o discurso de impedir o colapso e preservar os empregos expôs a fragilidade das teorias neoclássicas que acionavam o Estado mínimo, o que exigiu novas formulações sobre o Estado e amplas projeções dessas entre os Estados-nação. Nessas formulações, as organizações multilaterais desempenham um papel importante, no sentido de renovar os discursos e orientações pró-mercado, assumindo a tônica de um Estado forte que amplie os seus interesses através de uma intervenção eficiente, que supostamente se apresenta como alternativa ao neoliberalismo. Mas ao mesmo tempo, tais orientações implicam em manter os princípios da macroeconomia neoliberal – liberação comercial, privatização e desregulamentação do trabalho. A desregulamentação do trabalho é vista como indutora da empregabilidade, reforçando a ideia de que as legislações sociais se constituem em entraves ao desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, o estudo problematiza os equívocos conceituais amplamente difundidos sobre o neoliberalismo ou o Estado neoliberal, particularmente, disseminados pelas correntes ideológicas do pensamento burguês, denominadas neokeynesianismo e neodesenvolvimentismo. As formulações de uma intervenção ativa do Estado para regular as falhas da política econômica, bem como, o fato de o Estado planejar uma política de desenvolvimento de longo prazo, ou ainda reconhecer que as expressões gritantes da questão social devem ser mitigadas via políticas sociais mínimas e focalizadas são veiculadas como alternativas ao neoliberalismo.

O fato é que essas formulações não ampliam as possibilidades de resistência às regressivas medidas neoliberais, ainda que operem o neoliberalismo de forma diferente em relação ao receituário-ideal do Consenso de Washington que impôs um duro ajuste fiscal aos países dependentes. No plano teórico, consiste em demonstrar que os Estados-nação continuam sendo vitais para a reprodução ampliada do capital contrapondo-se também aos discursos que já não teriam importância e/ou foram substituídos pelas organizações multilaterais. Assim, estabelecer aproximações críticas e escrutinar a relação entre os imperativos do mercado mundial e os Estados nacionais é parte importante da tarefa de mobilização de forças sociais para sua oposição.

Neoliberalismo e Estado neoliberal: história, conceitos e controvérsias

Tratando-se das origens do neoliberalismo é importante contextualizar que suas elaborações teóricas surgiram por volta dos anos 1940. A literatura aponta que a primeira versão sistematizada se amparou nas concepções veiculadas no texto de Friedrich von Hayek, intitulado *O caminho da servidão*, publicado em 1944. Em torno do filósofo austríaco (Hayek) se congregou um pequeno número de economistas, filósofos acadêmicos e historiadores e, em 1947 criaram a Sociedade de *Mount Pelèrin*, nome dado à pequena estação na Suíça, onde ocorreu a reunião. Na definição de Anderson (1995) tratou-se de uma espécie de *franco-maçonaria neoliberal* que se manteve ao longo do tempo, extremamente organizada, cujo objetivo era combater o Estado intervencionista e de Bem-Estar Europeu e também o *New Deal* norte-americano.

A crise mundial de 1929/32 e o desenrolar dos anos posteriores foram marcados pelo enfraquecimento da crença na *mão invisível* do mercado, configurada pela particularidade sócio-histórica da presença do Socialismo Real da União Soviética (em que pese as suas limitações) e pelo movimento operário, que em função das pressões políticas exercidas sobre o Estado capitalista arrancou-lhe uma série de dispositivos e regulamentações que significaram importantes vitórias da economia política do trabalho sobre a economia política do capital. Segundo Mandel, a ampliação da legislação social nessa época tratou-se, em certo sentido, de “concessões à crescente luta de classe do operariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores” e, ao mesmo tempo, coincidiram com os “interesses gerais da reprodução ampliada do modo de produção capitalista”. (MANDEL, 1985, p. 338).

É importante destacar que as ideias neoliberais circularam na contramão do consenso keynesiano-fordista. Como observou Anderson (1995), a pequena seita neoliberal desafiou o consenso do período desenvolvimentista sustentando a visão de que a desigualdade era um valor positivo e necessário, que estava

sendo corrompido mediante a construção *de sociedades dos iguais*, obviamente, exagerada pelos seus adeptos. Se naquele contexto o neoliberalismo era um inimigo com pouca influência política, em nossa época essas ideias se converteram em dominantes, chegando ao ponto de conseguirem formar um senso comum profundamente conservador que transformou questões como a pobreza, o desemprego e a destruição do meio ambiente como acidentes fatais da natureza (BORÓN, 2001).

Sem pretender esgotar a polêmica, o foco se dirige ao fato que o Estado neoliberal tem a sua disposição uma diversidade de práticas e intervenções, que apesar de não se situarem no campo da ortodoxia, ampliam sua capacidade de renovação e sofisticação. Um aspecto que chama a atenção são as análises que defendem a utilização de técnicas neokeynesianas como o suposto retorno do Estado que teria levado à ruptura do neoliberalismo. Outro aspecto está relacionado à ação dos governos no combate à pobreza extrema que também significaria o abandono do neoliberalismo e, portanto, a agenda pós-Consenso significaria a sinalização do seu esgotamento.

Assim, o neoliberalismo também se tornou distinto do liberalismo clássico. Um primeiro elemento dessa distinção se deve ao sentido político dado ao contexto do seu surgimento (CARCANHOLO, 2004). Historicamente, o liberalismo clássico surgiu enquanto força política contrária aos privilégios da nobreza e do Estado estamental, pregava a igualdade (jurídica) entre indivíduos, por isso tinha uma atitude mais progressista e reafirmava o seu caráter ideológico, enquanto doutrina política, cujos fundamentos se embasavam na filosofia, na economia e na política (CARCANHOLO, 2004). Já o neoliberalismo se fundamenta na teoria econômica e pretende subordinar todas as dimensões da vida e da sociedade aos critérios econômicos, como única escolha e destino possível, mistificando seu caráter ideológico. Nesse sentido, o neoliberalismo aparece como força reacionária, se dirigindo contra o Estado Social e empenhando esforços para acabar com as conquistas do trabalho.

Por conseguinte, o entendimento do conceito de igualdade é abandonado ou quando evocado sofre uma considerável alteração no que tange à sua compreensão. O liberalismo clássico concebe a liberdade e a igualdade, ao menos em sentido jurídico, como valores fundamentais da sociedade burguesa, ao passo que para o neoliberalismo, a igualdade deixa de ser um valor – enfatiza-se, ao contrário, o caráter desigual dos seres humanos. Conforme Borón (2001) observara, foi da caneta de Hayek que surgiu o mais vigoroso ataque contra a noção de *justiça social*. A base das argumentações de Hayek é a crença na sociedade de mercado, concebendo-o como *Kosmos*, uma espécie de “rede social que evoluiu espontaneamente sem que ninguém fosse responsável por sua criação” e, desta feita, a sociedade capitalista é imune a qualquer crítica em relação à justiça social e, conseqüentemente, “fica isenta de culpa e cargo”. (BORÓN, 2001, p. 263). Estrategicamente, trata-se de eliminar a perspectiva redistributiva arrancada do liberalismo pelas contradições estabelecidas pela luta de classes.

O Estado mínimo é resgatado pelo neoliberalismo como recurso discursivo, mas sua aplicação prática se dirigiu contra as políticas sociais e o Estado Social. A função ideal do Estado não é concebida de maneira idêntica à do liberalismo clássico, na verdade o mito do Estado mínimo encobre a ideia de um Estado forte para garantir a economia de mercado. Assim, a nova versão do liberalismo não trouxe uma reedição pura do *laissez-faire*, pois reativa a intervenção estatal para regulamentar certas atividades produtivas, criar condições para garantir o funcionamento do mercado, ofertar determinados serviços e garantir direitos mínimos. A chamada época neoliberal é a plena liberdade dada aos mercados, mas não necessariamente tratou-se de

reduzir a função do Estado, pelo contrário, o neoliberalismo se impôs sobre a proteção dele.

Enquanto as ideias neoliberais surgiram por volta dos anos 1940, o Estado neoliberal surgiu em outro tempo histórico, após a década de 1970, no Chile, e nos anos 1980, na Inglaterra e Estados Unidos da América.

Pode-se dizer que a consolidação do neoliberalismo se deu a partir de sua adoção entre os governos de Thatcher na Inglaterra e de Reagan nos Estados Unidos, mas foi na América Latina que se adotou o neoliberalismo como a primeira experiência. Considerado um laboratório, nesse sentido, o Chile experimentou o neoliberalismo no governo militar do general Pinochet, sendo o pioneiro na história contemporânea.

As primeiras experiências de contrarreformas da previdência ocorreram ainda sob a ditadura chilena, que encontrou condições propícias construídas pelo golpe militar do grande capital. Essa experiência serviu de teste para a implantação do sistema previdenciário privado e também modelou os argumentos do Banco Mundial em favor das contrarreformas neoliberais ao redor do mundo, dando subsídios práticos às elaborações de seus relatórios, de forma que as propostas neoliberais foram modeladas para que pudessem ter uma aplicabilidade na economia real, o que é uma necessidade inexorável para a construção de argumentos em seu próprio favor (GRANEMANN, 2006).

O fato é que o Estado neoliberal não surgiu da noite para o dia, como também não é resultado da simples aplicação das ideias neoliberais, antes de tudo, tratou-se de uma resposta à crise do padrão de acumulação Keynesiano-fordista, sendo a ideologia neoliberal acionada para atender às novas necessidades de acumulação capitalista.

Dessa forma, a chamada *virada neoliberal* gerou muitas controvérsias entre os intelectuais. Embora não consensual, em geral, os analistas assinalaram que se tornou difícil expressar o significado do neoliberalismo, tornando-se uma categoria difusa, escorregadia e ausente de uma precisão teórica (SALAMA, 1995). Para Anderson (1995), o neoliberalismo se configurou como um arcabouço teórico não plenamente coerente, porque o Estado neoliberal nunca prescindiu de uma formulação pura, e sempre incorporou outros elementos teóricos à sua intervenção.

Anderson (1995) e Harvey (2012) alertam para o equívoco em adotar uma visão puramente intelectualista frente à aplicação do neoliberalismo procurando encontrar nessas práticas uma formulação pura. Como observou Harvey (2012, p. 23), diante da crise estrutural a economia burguesa não “sabia ao certo qual tipo de resposta funcionaria e de que maneira funcionaria, o mundo capitalista mergulhou na neoliberalização do Estado como a resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos”. De maneira similar Anderson (1995, p. 150) observou, antecipadamente, que “do ponto de vista histórico, sempre que o capitalismo enfrentou uma crise fundamental ou dificuldades estruturais na sua operação, na prática ele sempre foi tateando e encontrando soluções ‘às cegas’”.

Harvey (2012) percebe que quando os princípios neoliberais conflitam com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder da fração financeira da burguesia, esses princípios são modificados, distorcidos ou alterados, distanciando-se de suas formulações puras. Identifica-se contradições na própria posição neoliberal que são suficientes para tornar as práticas neoliberais em desenvolvimento irreconhecíveis diante de sua aparente pureza teórica.

Wood (2014) considera que o neoliberalismo foi marcado pela retirada do Estado de suas funções de bem-estar social, o que para muitos observadores criou uma falsa impressão de declínio do Estado. Mas, ocorre justamente o contrário, o Estado está no coração da mundialização do capital, continua a desempenhar papel essencial na criação e manutenção das condições de acumulação de capital; está longe de ser fraco e as empresas multinacionais estão longe de ser todo-poderosas, pois o sucesso desfrutado por essas dependeu do apoio indispensável dos Estados nacionais.

Neoliberalismo e neodesenvolvimentismo: Estado forte, protetor do mercado

A experiência mostrou aos países que as políticas alinhadas ao Consenso de Washington, sobretudo, as implementadas nos anos 1980-90 tiveram como resultados: pífio crescimento econômico, elevados índices de desemprego, desigualdade social e pobreza. Com o crescente movimento antiglobalização difundido pelos movimentos sociais no final dos anos 1990, o posicionamento político em relação ao neoliberalismo tornou-se fundamental para qualquer perspectiva que se colocasse como alternativa.

A oposição política à agenda neoliberal requisitou a realização de deslocamentos ideológicos realizados no interior do Banco Mundial para ampliar a adesão de um conjunto amplo da população, com o objetivo de fazer com que aquela agenda fosse assumida como “expressão da própria vontade nacional”. (PEREIRA, 2009, p. 271). Stiglitz¹ então economista chefe e vice-presidente do Banco Mundial entre 1997 e 2000 exerceu considerável influência nessas formulações. Com base nos estudos econômicos de Arrow e Debreu², Stiglitz elaborou a teoria das falhas assimétricas se atendo às consequências da informação imperfeita e assimétrica – ou seja, quando os indivíduos e empresas possuem informações privilegiadas – mostrando que nesses casos a mão invisível não existe, que os mercados funcionam de forma diferente do que se faz acreditar as teorias dos mercados perfeitos e demonstrou situações em que as falhas de mercado se fazem presente e que precisam da intervenção ativa do Estado.

Essas controvérsias abriram uma brecha na teoria neoclássica e, por ela surgiu o neokeynesianismo, também chamado de novo monetarismo. Todavia, foram elaboradas no campo do *mainstream* do pensamento econômico e a *saída* apontada para resolver as crises capitalistas, cada vez mais frequentes, consiste em reconhecer o papel importante dos mercados e dos governos e/ou encontrar um meio-termo apropriado para adaptar as regulamentações do Estado às transformações em curso.

Com a crescente influência dos neokeynesianos, as formulações neoestruturalistas da CEPAL começaram a ganhar destaque com o possível retorno de um neodesenvolvimentismo para a América Latina e o Caribe, posto como alternativa para a crise financeira do final dos anos 1990, que abalou as economias latino-americanas. Segundo Rodríguez (2009), isso se deveu ao fato que os neokeynesianos enfatizaram as falhas do mercado ao apontar a existência de problemas de informação, o que ampliou a perspectiva do espaço atribuído à ação do Estado.

Vale demarcar que as duas versões atuais são distintas das que se configuraram no pós-segunda guerra. Naquele contexto, a concepção Keynesiana foi utilizada para justificar que o Estado deveria intervir impondo limites à concorrência e protegendo setores capitalistas produtivos, inclusive o Estado deveria atuar na criação de empregos, regular preços e a taxa média de lucros do capital, bem como, as políticas sociais se constituíram parte de um conjunto amplo de medidas, que do ponto de vista econômico/político/social contribuíram para a reprodução ampliada do capital.

No caso das políticas nacional-desenvolvimentistas elaboradas pela CEPAL nos anos 1950-60, apesar de suas limitações teóricas que foram amplamente criticadas, as teses dualistas *centro e periferia* foram utilizadas para explicar o atraso econômico da América Latina ao traçar um diagnóstico fundamental para a época: a articulação dos países periféricos ao comércio mundial os tornava mais dependentes e, por isso o desenvolvimento não viria espontaneamente.

Porém, o neodesenvolvimentismo elaborado pela comissão a partir dos anos 1990, abandona as perspectivas críticas do passado e passa a incorporar elementos do neoliberalismo como a abertura comercial, as privatizações, a desregulamentação e flexibilização do trabalho, coadunando com o modelo de desenvolvimento associado e interdependente. Assim, tanto o neokeynesianismo quanto o neodesenvolvimentismo são requisitados nas atuais configurações sócio-históricas para atender às exigências do capital.

Ambos realizam uma ardorosa crítica ao chamado desenvolvimentismo *dominado pelo Estado*. A estratégia consiste em substituir a alternativa da intervenção ou não intervenção pelo debate de qual deve ser a natureza da intervenção estatal e, por conseguinte diferenciar as intervenções legítimas das ilegítimas (DARDOT; LAVAL, 2016). Assim, essas expressões ideológicas realizam convergências necessárias para garantir a supremacia neoliberal. Esse é o ponto principal da reflexão proposta: por que mesmo diante dos efeitos nefastos das políticas neoliberais, essas políticas não foram superadas e continuam cada vez mais ativas?

Sem pretender esgotar a polêmica, o foco se dirige ao fato que o Estado neoliberal tem a sua disposição uma diversidade de práticas e intervenções, que apesar de não se situarem no campo da ortodoxia, ampliam sua capacidade de renovação e sofisticação. Um aspecto que chama a atenção são as análises que defendem a utilização de técnicas neokeynesianas como o suposto retorno do Estado que teria levado à ruptura do neoliberalismo. Outro aspecto está relacionado à ação dos governos no combate à pobreza extrema que também significaria o abandono do neoliberalismo e, portanto, a agenda pós-Consenso significaria a sinalização do seu esgotamento.

Essas análises estão presente na estratégia da centro-esquerda latino-americana e possuem ressonância em grande parte de movimentos de esquerda. Segundo Katz (2008), no início do século XXI, o cenário parecia abrir-se para possibilidades de ascensão de movimentos políticos e ideológicos contrários ao neoliberalismo. Porém, os governos de centro-esquerda eleitos, por exemplo, no Chile, Brasil e Uruguai passaram a adotar a agenda neodesenvolvimentista que foi apresentada como uma espécie de *transgressão ao neoliberalismo*. Mas, ao contrário do que se anunciou, as medidas foram a continuidade de políticas contracíclicas de livre comércio e privatizações, que são “mais dependentes dos ingressos fiscais que as ideologias governamentais”. (KATZ, 2012, p. 712).

Em geral, as análises que colocam essas expressões ideológicas como alternativas ao neoliberalismo recorrem a compreensões equivocadas sobre o Estado neoliberal. Consideram o Estado uma instituição autônoma em contraposição ao mercado e, assim, o Estado neoliberal seria equivalente a não intervenção estatal, como se tal condição fosse possível na dinâmica da economia capitalista. Outro equívoco está relacionado à compreensão que o neoliberalismo seria uma versão pura do *laissez-faire*, portanto, se o Estado passasse a reconhecer a intervenção na pobreza, deixaria de ser neoliberal, como num passe mágica!

Essa forma de distinguir o Estado neoliberal deve ser radicalmente criticada, pois parte da estreita visão neoclássica que concebe Estado e mercado como antagônicos na dinâmica capitalista, o que tem contribuído para a mistificação do neoliberalismo, o que enfraquece um rumo certo à luta de classes. Entretanto, o retorno explícito ao Estado por parte da ortodoxia é sintomático e reafirma que os Estados-nação são, mais do

que nunca, fundamentais na reprodução social burguesa, pois participam, através do fundo público, diretamente do socorro ao capital para tentar superar as crises e reaver as taxas de lucros (BEHRING, 2012; SALVADOR, 2017). Como observa Wood (2014, p. 29), “as potências capitalistas descobriram que o Estado-nação é o mais confiável fiador das condições necessárias para a acumulação, e o único meio pelo qual o capital pode se expandir livremente para além das fronteiras da dominação política direta”.

A particularidade desse imperialismo, que tem à frente os Estados Unidos como potência, reside na dominação baseada pela imposição dos imperativos econômicos, no qual as elaborações e imposições das organizações multilaterais se constituem em correia transmissora muito mais útil, do que por meio da colonização direta. Os expedientes como a dívida pública e uma variedade de medidas impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, dentre as quais destaca-se, a ênfase na produção para a exportação e a remoção de controles de importação, que submeteu os produtores nacionais à concorrência e à alta taxa de juros, gerou ganhos exorbitantes para o capital financeiro e tornaram essas economias mais vulneráveis e dependentes (WOOD, 2014). Concretamente, o Estado desde sua origem sempre foi complementar ao mercado, no sentido de garantir tanto os pressupostos legais, quanto os econômicos que servem de base política para a sustentação da acumulação de capital. Em última instância mantém o sistema por intermédio da autoridade legal, da polícia e do poder militar como meios de coerção direta.

Nessa direção, voltando a análise para o aspecto da intervenção estatal defendida por neokeynesianos e neodesenvolvimentistas recorreu-se a aproximações críticas quanto ao conteúdo de relatórios elaborados pelo Banco Mundial e pela CEPAL que se colocaram como recomendações alternativas ao neoliberalismo. A princípio, o que se evidencia é que essas versões trazem duras críticas ao Estado Social e requisitam a reconfiguração do Estado rumo à redução dos direitos sociais. Tanto no Relatório de Desenvolvimento Mundial (1997) do Banco Mundial quanto no documento Transformação Produtiva com Equidade (TPE) (1990) da CEPAL argumenta-se a necessidade de redimensionamento da intervenção estatal para corrigir as falhas de mercado e garantir o ajuste fiscal como princípio de estabilização econômica. As análises sobre as crises capitalistas não trazem nenhuma inovação, os diagnósticos reativam o velho discurso recorrente de que as causas da crise se devem ao aumento do tamanho e do alcance dos governos, o que gerou a crise fiscal estatal em virtude do Estado Social extremamente generoso com os trabalhadores.

Com relação ao Banco Mundial, o conteúdo do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1997, intitulado *Estado num mundo em transformação*, revela uma preocupação com o crescente movimento antiglobalização e sinaliza uma mudança com relação ao papel do Estado nas políticas de desenvolvimento. Traz a mensagem de que o mundo está mudando e com ele a concepção do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social. Entretanto, não se trata de lembrar a função do Estado do pós-guerra, pelo contrário, “a nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador”. (BANCO MUNDIAL, 1997). O maior problema para a reconfiguração do Estado é que a tarefa exige uma profunda reformulação das instituições públicas, uma alteração substancial nos sistemas de seguridade social. O diagnóstico é um ataque direto ao chamado Estado previdenciário universalista, que teria influenciado os programas de assistência social, o qual acabou por ofuscar a distinção entre previdência e assistência, o que é uma relação perigosa para o Estado, uma vez que implica em elevados custos, constituindo um agravante da condição fiscal dos países (BANCO MUNDIAL, 1997). Para solucionar o problema as recomendações são explícitas:

[...] ao invés de garantir generosamente a todos os indivíduos condições de vida satisfatórias, os governos devem fomentar uma maior responsabilidade pessoal no que diz respeito à entrada no mercado de trabalho e obtenção de bem estar. A proteção social é uma função básica do Estado em todas as economias, porém em uma economia de mercado deveria – pelo menos em princípio – orientar-se fundamentalmente para os grupos mais vulneráveis que mais necessitam. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 133, tradução nossa).

A proteção do Estado deve ser direcionada aos indivíduos mais vulneráveis da sociedade. Para tal propõe-se que sejam tomadas medidas claras de separação entre assistência social e seguro. A assistência deve ser focalizada, destinada somente aos setores mais empobrecidos da população mediante fiscalização e capacitação da mão de obra para incentivar suas capacidades individuais. Os seguros por sua vez, devem ser capitalizados em fundos privados, para que o benefício seja correspondente à contribuição, retirando assim o ônus do Estado. Nas palavras do relatório: “se fizerem uma clara distinção entre seguro e assistência, os Estados podem elevar a participação e a concorrência privada aos sistemas de seguro antes dominados pelos monopólios públicos”. (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 61).

Quanto à CEPAL, as razões para sua revisão em relação à intervenção estatal se deram pela experiência da crise econômica e seus rebatimentos nos países latino-americanos, sobretudo, nos anos 1980, que

atingiram de modo diverso os Estados nacionais e trouxeram elevados custos econômicos e sociais. O diagnóstico revela um posicionamento demarcado em favor da macroeconomia neoliberal que trouxe uma lição central: “para crescer de forma sólida é indispensável manter os equilíbrios macroeconômicos” (CEPAL, 1990, p. 48, tradução nossa) e, por conseguinte, *não há alternativa para além do neoliberalismo*. A recomendação se limita a tornar o Estado mais eficiente no sentido de reformá-lo, a fim de atender as novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo os custos sociais. Requisitam-se contrarreformas pró-mercado, particularmente, a abertura das economias diante da concorrência internacional para aproveitar ao máximo as oportunidades oferecidas pelas vantagens comparativas do mercado mundial.

A mensagem veiculada é a de que os Estados devem “concentrar esforços para minimizar os gastos sociais e recorrer a evoluções precisas dos programas sociais em relação aos efeitos nos grupos de pobreza e no emprego, de maneira a elevar a eficiência do gasto governamental”. (CEPAL, 1990, p. 55, tradução nossa). As tendências trazidas pela transformação produtiva consistem em promover a flexibilização do mercado de trabalho, que aponta para a necessidade de uma institucionalidade trabalhista *adequada*, que estimule o crescimento econômico, a competitividade, o emprego e a coesão social. Diante disso, a recomendação é explícita: “[...] é necessário que as relações de trabalho sejam definidas cada vez mais na negociação entre empresas e trabalhadores, em diferentes níveis [...]” (WELLER, 2009, p. 20). Segundo a CEPAL, “embora inexista um regulador único que cumpra estes objetivos de maneira ótima, os mercados de trabalho internos e externos com mais elementos de adaptatividade teriam papel importante no fomento da flexibilidade no processo produtivo”. (WELLER, 2009, p. 20). A solução é a desregulamentação do trabalho e a restrição de direitos sociais, elementos apontados como indutores da empregabilidade.

A primazia do mercado na reconfiguração das políticas sociais e os limites das vias neokeynesianas e neodesenvolvimentistas

O Estado capitalista sempre recorreu às técnicas neokeynesianas nas tentativas de retomada dos ciclos de crescimento econômico, sobretudo, a partir da crise estrutural dos anos 1970. Os governos que rejeitam a dura austeridade da política econômica utilizam as técnicas de retomada do crescimento que se concentram em aumentar o poder de compra dos trabalhadores e dos setores mais pauperizados, induzindo ao consumo, via extensão do crédito, como também, através de incentivos fiscais a setores econômicos da burguesia. Essas técnicas, conforme registrou Mandel (1990) produzem efeitos multiplicadores positivos sobre o crescimento dos rendimentos dos mais pobres, porém essas experiências mostraram até agora, que os efeitos foram bem estreitos e limitados com o tempo. Desde então, o ambiente tem sido de semiestagnação entremeados de curtos períodos de crescimento, crescimentos pífijs que são incapazes de gerar níveis de investimentos e empregos consideráveis.

Ainda que se reafirme o não rompimento com o neoliberalismo, isso não implica em reconhecer que tanto o neokeynesianismo quanto o neodesenvolvimentismo tenham maneiras distintas de operá-lo em relação à austeridade do receituário-ideal do Consenso de Washington que defendia uma intolerante aplicação da doutrina de controle dos gastos públicos, de amplo processo de privatizações e desmonte do Estado Social, que parece voltar com força nos tempos atuais, por isso a necessidade de demarcar essa diferença.

É necessário também considerar que o terreno em que se movem essas contradições é o da luta de classes, que jogam um papel determinante no processo de resistência à agenda de restrição de direitos. Porém, é inegável que essas expressões ideológicas preservam os rumos da política macroeconômica de estabilização monetária do receituário-ideal, mas “a elas se juntaram um novo conjunto de políticas sociais: as políticas público-privadas, fragmentadas e paliativas, de combate à pobreza e à desigualdade, que ganhariam importância tanto no papel de reprodução da força de trabalho quanto no de controle social”. (CASTELO, 2013, p. 245).

As políticas de combate à pobreza extrema passaram a assumir centralidade na agenda política que implica, de um lado, em atender parte das reivindicações e necessidades das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, de outro, as pressões para uma reconfiguração do Estado estão articuladas à estratégia burguesa para recompor as taxas de lucros, nesse cenário, as possibilidades de redistribuição de renda estão condicionadas aos limites impostos pelo modelo neoliberal.

As políticas de emprego passam a se orientar pelo lado da oferta, com intuito de *reciclar* o trabalhador. Essas políticas estão aliadas à flexibilização da legislação trabalhista, que segundo as orientações, devem garantir maior mobilidade da força de trabalho, sendo essa a ação proposta para combater o desemprego. Desse modo, a proteção deve ser direcionada aos extremamente pobres, através de transferência de renda aliada a qualificação profissional, a qual deve ser substituída gradualmente à medida que o indivíduo consegue inserir-se no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1996).

As saídas neodesenvolvimentistas da CEPAL transmitem mais do mesmo. A estratégia deve se basear em uma institucionalidade trabalhista que favoreça a acumulação de *capital humano*. Esse deve ser um trabalho de longo prazo na educação para o mercado, que se baseiam essencialmente na capacitação para um mercado de trabalho cada vez mais flexível, com vistas a estimular a rotatividade de mão de obra, no sentido de convergir com novos elementos que tornam as empresas mais competitivas, o que remete à “flexibilidade na regulamentação dos mercados, em particular da legislação trabalhista”. (CHAHAD, 2009, p. 88).

Pouco ou quase nada se pode fazer com as políticas de empregabilidade que se orientam pelo lado da oferta, como paliativo para inibir as restrições de acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho, pois o maior problema se encontra no lado da demanda. O entrave para geração de empregos encontra-se justamente na política macroeconômica de estabilização, cujo objetivo prioritário passou a ser a manutenção de um elevado superávit primário, em detrimento dos gastos sociais e dos investimentos públicos (SALM, 2005).

Assim, os direitos derivados do trabalho, como por exemplo a previdência, são cada vez mais regidos pela lógica do mercado, já que os sistemas de aposentadorias e pensões podem se tornar importantes fontes de lucros para o capital rentista. São introduzidos vários expedientes que não são assumidos como retirada de direitos ou privatizações, retroagindo em vários dispositivos constitucionais, a exemplo, a dificuldade em se estabelecer o controle democrático. Os procedimentos para fomentar a primazia do mercado na reconfiguração das políticas sociais se tornam cada vez mais sofisticados nas engrenagens do Estado capitalista, mediante as parcerias público-privadas, que passam a fazer parte da gestão interna das políticas sociais.

A caracterização trazida por Behring (2008) é certa. Na lógica do capitalismo contemporâneo, a tendência não é a eliminação das políticas sociais, mas sim um tensionamento cada vez maior sobre os padrões universalistas e redistributivistas clássicos da seguridade social pública, devido: 1) as estratégias de extração de superlucros, mediante flexibilização das relações de trabalho, que se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários; 2) pela supercapitalização – com a privatização explícita e induzida dos setores de utilidade pública, onde se incluem saúde, educação e previdência. Nesse ambiente contrarreformista, a defesa da universalidade das políticas sociais públicas colocam desafios ainda maiores à classe trabalhadora que deve ser direcionada para uma estratégia anticapitalista, devido à incapacidade do *reformismo* em mobilizar enfrentamentos consideráveis diante das forças regressivas do capital. O que pressupõe um estágio de desenvolvimento em que um nível de vida decente se torna incompatível com o capitalismo.

Considerações finais

As orientações *reformistas* de tradição nekeynesiana e neodesenvolvimentista ativadas para os tempos atuais têm contribuído para a mistificação do Estado neoliberal, à medida que convergem com concepções reducionistas e frágeis sobre o Estado e o neoliberalismo. Tais ideologias não são de forma alguma a manifestação espontânea das revitalizações do capitalismo, pelo contrário, seu aparecimento é provocado pela crise estrutural do capital que demanda formulações para justificar as práticas cada vez mais agressivas do capital contra o trabalho. Nesse sentido, faz-se necessário criticar essas justificações ideológicas, devido às construções incorretas acerca do desenvolvimento do capitalismo em nosso tempo. Em outros termos, as formulações burguesas que defendem a intervenção estatal o fazem mediante a manifestação de uma profunda crise, impossível de ser negada por muito tempo por seus porta-vozes.

Para garantir a supremacia, o capital não pode abrir mão das condições sócio-políticas para sua reprodução ampliada que não se limita apenas à esfera da política econômica, mas, sobretudo, através da reconfiguração das políticas sociais direcionadas à reconstrução do consenso, atendendo algumas necessidades mais urgentes no tocante às frações mais pauperizadas da classe trabalhadora. Essas formulações não retroagem à agenda contrarreformista, mas recorre a técnicas interventoras do Estado para gerir as crises, fazendo concessões parciais e limitadas, transformando o combate à pobreza em meta prioritária ao desenvolvimento e veiculada a um dever *moral*. No centro do redirecionamento dessas formulações ideológicas está a supremacia neoliberal, com o objetivo de aproximar as economias ao ideal preconizado pelo mercado.

A crítica à essas expressões ideológicas burguesas consiste em considerar que fazem parte de um conjunto de concepções acionadas pelo Estado neoliberal e, portanto não se constituem propriamente em alternativa ou enfrentamento às medidas regressivas contra os direitos sociais na fase atual do capitalismo. Os limites são bastante evidentes, à medida que as novas versões nekeynesianas e neodesenvolvimentistas requestradas para os tempos atuais ficam aquém do reformismo clássico. Nessa direção, a luta contra os efeitos corrosivos de restrição de direitos, repressões às pressões dos movimentos populares e expropriação dos povos oprimidos deve integrar uma estratégia socialista e anticapitalista, que procure favorecer a mobilização

de reivindicações, integrando tarefas democrático-populares e anti-imperialistas que já não podem ser viabilizadas pelo movimento burguês, em qualquer de suas expressões ideológicas.

Referências

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.
- BANCO MUNDIAL. *De la planificación centralizada a la economía de mercado*. Informe sobre el desarrollo mundial 1996. Washington, D.C., 1996.
- _____. *O Estado num mundo em transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. Washington, D.C., 1997.
- BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, E. et al. (Org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153-180.
- _____. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BORÓN, A. *A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e desenvolvimento em uma economia periférica. In: XAVIER, C. L. (Org.). *Desenvolvimento desigual*. Uberlândia: EDUFU, 2004. p. 283-320.
- CASTELO, R. *O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- CHAHAD, J. P. Z. Flexibilidade e segurança no Mercado de trabalho: a busca da melhoria social dos trabalhadores brasileiros. In: WELLER, J. (Ed.). *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Santiago: CEPAL, 2009. p. 87-110.
- COMISSÃO ECONOMICA PARA A AMERICA LATINA E CARIBE. *Fortalecer el desarrollo*. Interacciones entre macro y microeconomía. Santiago, 1996.
- _____. *Transformación productiva con equidad*. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago, 1990.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GRANEMANN, S. *Para uma interpretação marxista da previdência privada*. 2006. 320 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)–Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- HARVEY, D. *O Neoliberalismo: história e implicações*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2012.
- HAYEK, F. *O caminho da servidão*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1978.
- KATZ, C. Los atolladeros de la economía latinoamericana. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 711-728, out./dez. 2012.
- MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- _____. *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Unicamp: Ensaio, 1990.
- PEREIRA, J. M. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. 2009. 382 f. Tese (Doutorado em História)–Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.
- RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SALAMA, P. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 139-180.
- SALM, C. Estagnação econômica, desemprego e exclusão social. In: SICSÚ, J. et al. (Org.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 189-216.
- SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 30, p. 426-446, set./dez. 2017.
- STIGLITZ, J. *Os exuberantes anos 90: uma interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- WELLER, J. Avanços e desafios para o aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista na América Latina. In: _____. (Ed.). *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Santiago: CEPAL, 2009. p. 11-48.
- WOOD, E. M. *O império do capital*. São Paulo: Boitempo, 2014.

Notas

- 1 Professor de economia em centros de ensino e pesquisa nos Estados Unidos. Ocupou o cargo de presidente do Conselho de Assesores Econômicos, de 1993 a 1997, durante a presidência de William Jefferson Clinton e, em 2001, recebeu o prêmio Nobel de economia por elaborar a teoria das falhas assimétricas.
- 2 Segundo Stiglitz, um dos grandes feitos de Arrow e Debreu foi legitimar com base em dados matemáticos as condições sob as quais o argumento da mão invisível de Smith funcionaria, e explicaram com maior rigor científico a alocação de recursos por meio dos mecanismos de mercado (STIGLITZ, 2003, p. 42).

Vanda Micheli Burginski

burginski@uft.edu.br

Doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB)

Professora do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins (UFT)

UFT

Avenida Lourdes Solino s/nº – Setor Universitário

Miracema do Tocantins – Tocantins – Brasil

CEP: 77.650-000

Agência financiadora

Esse artigo se constitui em parte, reflexões elaboradas na tese de doutorado intitulada “O novo desenvolvimentismo da Cepal: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no século XXI” no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, com financiamento da CAPES/Edital nº 071/2013 – Procad 2013 pelo projeto: Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. Período de vigência da bolsa: 03/2015 a 07/2015.

Contribuições dos autores

Não se aplica.

Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação

Não se aplica.

Consentimento para publicação

Não se aplica.

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.