



Eixo: Política Social e Serviço Social  
Sub-eixo: Políticas de trabalho e geração de renda

## APROXIMAÇÕES CRÍTICAS ÀS RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL E DA CEPAL PARA AUMENTAR A EMPREGABILIDADE.

VANDA MICHELI BURGINSKI<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo analisar, através de aproximações críticas, as recomendações contidas nos documentos do Banco Mundial e Cepal para aumentar a empregabilidade dos países da América Latina e Caribe. No modelo de desenvolvimento preconizado por essas agências, o enfrentamento ao desemprego estrutural se desvincula do debate da política econômica e coloca a seguridade social pública como obstrutora do desenvolvimento. Com o discurso de promover a empregabilidade veiculam-se conteúdos ideológicos que se configuram em ataques às legislações trabalhistas e sociais, com impactos regressivos e sociais profundos à classe trabalhadora.

**Palavras-chave:** Empregabilidade; Banco Mundial e Cepal; Seguridade Social.

**Abstract:** The present study aims to analyze, through critical approaches, the recommendations contained in the World Bank and ECLAC documents to increase the employability of Latin American and Caribbean countries. In the development model advocated by these agencies, confronting structural unemployment dissociates itself from the economic policy debate and places public social security as an obstacle to development. The discourse of promoting employability conveys ideological contents that are shaped by attacks on labor and social legislation, with deep regressive and social impacts on the working class.

**Keywords:** Employability; World Bank and ECLAC; Social Security.

## INTRODUÇÃO

Em meados dos anos 1990 as promessas de retomada do crescimento econômico, geração de empregos e redistribuição de renda não alcançaram os países latino-americanos, que foram os “alunos mais aplicados” da disciplina fiscal imposta pelo Consenso de Washington. Os efeitos foram, contrariamente àqueles esperados pelos seus idealizadores, tornando esses países ainda mais dependentes e suscetíveis às constantes crises financeiras, bem como,

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Tocantins. E-mail: <burginski@uft.edu.br>

adensou-se o desemprego e a pobreza, característica impressa por esse modelo de desenvolvimento.

Para eludir o debate da revisão do projeto de restauração do capital baseado no tríplice mote: flexibilização (da produção e das relações de trabalho), desregulamentação (dos mercados e circuitos financeiros) e privatização (do patrimônio estatal), as agências multilaterais (particularmente o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal) passaram a atuar enfaticamente na estratégia de elaboração de um programa de desenvolvimento que mantenha essa macroeconomia, mas que operem no plano da pequena política ações de mitigação da pobreza extrema, tendo como centro da proposta o reconhecimento da intervenção estatal e a restrição de direitos sociais para aumentar os níveis de empregabilidade.

Esses discursos suscitam as condições políticas e ideológicas que garantem a extração de superlucros ao depositarem que a estratégia de retomada da competitividade se resumiria à queda dos custos dos fatores de produção, atingindo diretamente a organização e regulamentação do trabalho e a proteção social. Assim, o presente trabalho tem como proposta de pesquisa realizar aproximações críticas acerca das concepções para aumentar a empregabilidade, elaboradas pelo Banco Mundial e pela Cepal, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A escolha metodológica não foi aleatória, já que no modelo de desenvolvimento defendido por essas agências multilaterais, a concepção de enfrentamento do desemprego se desvincula do debate da política econômica e coloca a perspectiva das políticas sociais universais construídas sob a recomendação beveridgiana como geradoras do desemprego.

O ponto central dessas recomendações é a reconfiguração das políticas sociais, particularmente, a ruptura com a perspectiva de seguridade social pública e universal, transformando a previdência e a saúde em bens e serviços privados e a assistência social como política focalizada, minimalista destinada às frações mais pauperizadas da classe trabalhadora. Essa última também conduzida sob o critério de inserção produtiva dos pobres, através do empreendedorismo, do auto-emprego e do aumento da capacidade produtiva

através da qualificação para o trabalho como única alternativa para aumentar a empregabilidade.

## **1. A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO BANCO MUNDIAL E AS MEDIDAS PARA AUMENTAR A EMPREGABILIDADE**

O desemprego estrutural, a baixa produtividade, a alta inflação e o crescimento da pobreza são elementos que compuseram a cena da crise do capital, sobretudo, a partir dos anos 1980 no contexto latino-americano. Desde então, a estratégia da dívida dos países dependentes é utilizada para impor os imperativos econômicos do mercado mundial e as elaborações das agências multilaterais se constituem em correia transmissora muito mais útil, que por meio da coerção direta. Essas recomendações possuem, na verdade, uma faceta de coerção à medida que impõe condicionalidades em troca da renegociação da dívida e contratação de novos empréstimos, o que diminuiu consideravelmente a margem de manobra dos Estados nacionais para pensar a política econômica e social e elevou a dependência.

As saídas capitalistas para a crise tem por base as recomendações que consistem em reduzir custos, por meio da flexibilização das relações contratuais de trabalho, retirando a participação do Estado na regulação dessas relações, particularmente no que se refere à proteção social. Segundo Netto (2017, p. 42) a crise do capital expressou a crise do arranjo sociopolítico do Estado Social do pós-segunda guerra e a reprodução da dinâmica atual “*tende a requisitar, progressivamente, a eliminação das garantias sociais e dos controles mínimos a que o capital foi obrigado naquele arranjo*”, o que impossibilita a realização de “reformas progressistas no interior do regime do capital” e tenciona a defesa de direitos sociais amplos e universais para a construção de uma agenda de luta anticapitalista (BEHRING, 2012).

Os questionamentos das funções reguladoras do Estado no plano econômico e social levaram ao abandono do projeto desenvolvimentista que buscava “combinar crescimento econômico e redistribuição de renda, riqueza e homogeneização da estrutura ocupacional” (ALENCAR, 2008, p. 119).

Segundo Alencar (2008, p. 119) no atual modelo passou-se a enfatizar uma concepção de desenvolvimento “centrada nas teorias de ajuste e das crises de curto prazo, nas teorias da inflação, nos modelos de ajuste estrutural, de crise financeira e suas diferentes explicações, tornando a questão do desenvolvimento um tema ultrapassado”. Isso levou à uma concepção bastante restrita dos problemas do emprego que tende ao esvaziamento do Estado enquanto interventor e à minimizar o papel da política macroeconômica na geração de empregos, remetendo-os para a esfera da microeconomia e da “pequena política”, com a construção de discursos relativos à qualificação e a eliminação da rigidez da legislação trabalhista e dos direitos sociais para gerar as condições de empregabilidade.

Sob essas circunstâncias há uma redefinição do papel do Estado, que reduz sua intervenção na esfera social, de um lado, canalizando os reduzidos recursos públicos para as franjas mais pauperizadas da classe trabalhadora, voltadas para políticas descentralizadas em nível local; de outro, introduzindo processos de desregulamentação e flexibilização, bem como, a desconstrução do sistema de proteção social baseado na seguridade social enquanto recomendação beveridgiana do pós-segunda guerra. O que se torna evidente é que no contexto atual, a política social não foi eliminada, entretanto, seus objetivos, alcance e função foram radicalmente reconfigurados para atender as requisições e necessidades do capital. Para viabilizar a restauração do capital, o Estado amplia suas conexões em favor da acumulação, utilizando o fundo público, que passa a ser central nas estratégias de acumulação e extração de superlucros (BEHRING, 2012).

Nesse ambiente sociocultural, as agências multilaterais desempenham um papel ideológico fundamental ao deslocar “do debate em torno do desenvolvimento para a luta contra a pobreza, transformando o emprego em assistência” (BARBOSA, 2007, p. 87), bem como, no sentido de construir argumentos em favor da redução de direitos, a fim de modelá-los de forma que se possam ter uma aplicabilidade na economia real. As medidas que visam camuflar a pobreza e o desemprego, através da informalidade e o empreendedorismo aparecem “nos textos das agências multilaterais como coadjuvante das políticas de assistência, restrita às atividades de sobrevivência

deslocadas do núcleo da economia política que promove a riqueza capitalista” (BARBOSA, 2007, p. 87).

Todavia, a ideia de uma estratégia de desenvolvimento do Banco Mundial tem levantado muitas suspeitas entre analistas, em relação ao fato se realmente esse conjunto de concepções – que convencionou-se chamar de neoliberalismo – poderiam se configurar uma proposta de desenvolvimento. A posição defendida nesse trabalho é a de que, ainda que um expressivo crescimento econômico seja irrealizável na fase atual do capitalismo, não significa que não se veicule uma promessa de desenvolvimento, que inclusive tem tergiversado o debate sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento na América Latina.

Para Carcanholo (2008, p. 146) a estabilização macroeconômica não é o único componente desse modelo de desenvolvimento, conforme costuma se referir e de maneira bastante sintética ao dividir esse programa econômico em três elementos principais, percebe-se a ausência de uma formulação teórica pura. O primeiro elemento é a estabilização macroeconômica que está relacionada ao controle da inflação e dos gastos governamentais. No entanto, não se pode afirmar que existe uma estabilização de tradição puramente neoliberal, pois é comprovado que o fracasso das políticas ortodoxas tem conduzido o programa a introduzir “elementos heterodoxos no combate à inflação, como a utilização da âncora cambial, seja na forma de regimes dolarizados ou de bandas cambiais” (CARCANHOLO, 2008, p. 146).

O segundo elemento se centra nas chamadas “reformas” (na verdade contrarreformas) que são a liberalização econômica, a desregulamentação dos mercados e das legislações trabalhistas, a privatização das estatais e dos serviços públicos, com vistas a eliminar grande parte dos subsídios para garantir a liberalização dos preços e a abertura financeira. Essas medidas são pré-condições para a existência de um terceiro elemento que é a promessa de retomada dos investimentos e crescimento econômico associado à distribuição de renda para os países periféricos. Deve-se ainda, levar em conta que essa sequência de implementação do programa nunca foi mecânica e seria ingenuidade concebê-la dessa forma, é óbvio que em termos de sequência, ritmo e seus efeitos não podem ser idênticos em todos os países, pois as

formações econômicas, sociais e configurações políticas são distintas. Além disso, a sua aplicação não está livre das contradições e interesses de classes e da intervenção do Estado, que jogam um papel central nesse processo.

Em meados dos anos 1990, o Banco Mundial altera o tom dos discursos sobre o Estado. Segundo Stiglitz (2007) essa alteração deveu-se ao crescente movimento antiglobalização e antiamericanismo difundidos pelos movimentos sociais em nível internacional, que foi tratado por alguns analistas como “crise do neoliberalismo<sup>2</sup>”. Diante desse quadro, o *mainstream* econômico da organização propõe uma mudança acerca do tratamento dado ao Estado na estratégia de desenvolvimento, substituindo o termo “Estado mínimo” por um “Estado forte para regular os mercados”. Dos discursos de desqualificação do Estado, ancorado na defesa do “Estado mínimo” passa-se a defender a ideia de intervenção estatal, sob o discurso da ação governamental, através das parcerias público/privada para a retomada do crescimento econômico.

Além disso, essa suposta “revisão” trouxe algumas inovações, dentre as quais, pode-se destacar: a prioridade no combate à pobreza extrema; aumentar a empregabilidade e atender questões relativas à equidade e a competição dentro do ambiente macroeconômico e; ampliar o consenso global. Nessa direção, é importante citar dois relatórios: o Relatório sobre desenvolvimento mundial de 1997 intitulado “O Estado num mundo em transformação” que foi traduzido para praticamente todos os idiomas e o Relatório de Segundo o Banco Mundial (1997) e o relatório sobre desenvolvimento mundial de 1996 que se constituíram marcos importantes dessas alterações. Assim, os relatórios de recomendações do Banco Mundial passam a centrar-se nas contrarreformas chamadas de “segunda geração”. Segundo o Banco Mundial (1997), enquanto as reformas de primeira geração significaram uma espécie de terapia de choque necessária à estabilização macroeconômica, as de segunda geração enfocariam na perspectiva de desenvolvimento a longo prazo que envolveriam

---

<sup>2</sup> Duménil e Lévy (2014) no livro “A crise do neoliberalismo” sinalizam que a crise irrompida em agosto de 2007 (sentida mais intensamente em 2008) com o colapso dos empréstimos *subprimes* é considerado um marco importante na história do capitalismo. Para os autores essa crise é o resultado das contradições inerentes à estratégia neoliberal que revelou seu caráter insustentável, levando ao que pode ser chamado de ‘crise do neoliberalismo’. (DUMÉNIL e LÉVY, 2014, p. 12). Esse debate suscita uma série de polêmicas acerca do neoliberalismo, ou seja, se realmente haveria uma crise do neoliberalismo.

a função reguladora do Estado e a refuncionalização de projetos de combate à pobreza extrema dissociados da perspectiva da seguridade social pública e associados à capacitação profissional pelo viés do empreendedorismo e acesso a crédito, que buscam internalizar regras de condutas sociais de grupos subalternos, através do chamamento à colaboração.

Em linhas gerais, o tipo de intervenção estatal expresso pelos textos elaborados pelo Banco Mundial (1996; 1997) consiste em: ataques radicais ao modelo de desenvolvimento e de intervenção do Estado do pós-segunda guerra; manutenção dos princípios macroeconômicos de estabilização (liberação comercial, privatização e desregulamentação) que devem ser levadas a cabo por Ministérios concentrados e distantes da participação popular; o Estado deve perseguir a combinação entre as atividades pública e privada que corresponderia a uma economia de mercado ideal; o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador; redução da intervenção estatal na proteção social, voltada aos direitos do trabalho e políticas sociais universais a fim de controlar os gastos públicos.

Verifica-se que o discurso da desqualificação do Estado é mantido para as áreas voltadas às regulamentações das relações de trabalho, particularmente, no âmbito da seguridade social, conforme apontado no Relatório de desenvolvimento mundial (1997): o Estado deve eliminar os monopólios públicos em áreas como infraestrutura, serviços sociais e outros bens e serviços e transferi-las para a iniciativa privada. E propõe uma alteração substancial nos sistemas de seguridade social: “os reformadores devem separar os programas de seguro social, destinados a fazer face aos problemas de saúde e desemprego de toda a sociedade, dos programas de assistência social destinados a ajudar somente os grupos mais pobres” (BANCO MUNDIAL, Relatório de Desenvolvimento Mundial, 1997, p. 06).

O ponto central para promover a empregabilidade se concentra em um recorrente ataque às legislações trabalhistas e sociais, que tem impactos regressivos nos sistemas de seguridade social. A mensagem é explícita: as regulações sociais são consideradas “antiquadas” para os tempos atuais.

As principais medidas veiculadas para retomar os empregos consistem

basicamente em redução dos direitos sociais, apontadas no relatório de 1996: desfixar do salário mínimo tanto o valor pago pelo empregador quanto os direitos sociais como aposentadorias e pensões; o salário deve estar condicionado à produtividade, pois a remuneração mínima dificulta a contratação do trabalhador, dado que o empregador em tempos de crise que não auferisse elevada produtividade não poderia pagar um salário mínimo; redução das parcelas do seguro desemprego acompanhadas de políticas sociais educativas voltadas para a capacitação da mão de obra desocupada; alterações nos sistemas de seguridade social, estabelecendo uma clara separação entre assistência social e seguro; a assistência social deve ser focalizada e destinada aos elementos 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.

Os argumentos em favor dessas medidas consistem basicamente no controle fiscal do Estado, com vistas a utilizar o fundo público para favorecer a acumulação do capital, introduzindo formas de financiamentos amparados em bases regressivas que oneram mais a classe trabalhadora, para manter “intocada” a garantia de competitividade das empresas. Assim, a preocupação não se dirige para a proteção social, mas o que prevalece é o equilíbrio financeiro das contas públicas, estimulando a restrição e redução de direitos antes garantidos pelo Estado e transferindo os seguros e serviços sociais públicos lucrativos para a iniciativa privada, a solução proposta é a “*reduccion de los incentivos contraproducentes*” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 91).

O Estado não deve atuar diretamente na geração de empregos, mas estimular a concorrência a partir da capacitação individual dos trabalhadores, transformando-os em gestores da sua própria força de trabalho, “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” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 133).

Os métodos para que se materializem as contrarreformas de “segunda geração” se tornam cada vez mais sofisticados nas engrenagens do Estado capitalista, à medida que são introduzidos vários expedientes que não são assumidos como retirada de direitos ou privatizações, dentre eles, o aumento do tempo de contribuição e da idade mínima exigida para a aposentadoria (alinhamento de idade entre homens e mulheres), que reduz drasticamente o número de aposentadorias e pensões; expansão dos sistemas de aposentadorias privados financiados por capitalizações; introdução das aposentadorias complementares para os servidores públicos, bem como, o estabelecimento de um teto máximo de concessões para aposentadorias a esse setor; reduções drásticas no financiamento da saúde pública, com a introdução de regimes diferenciados de atendimento para os que não conseguem acessar os planos privados de saúde, que afeta não só a quantidade, mas a qualidade dos serviços prestados.

Nessas postulações há uma evidente cisão entre política econômica e geração de empregos. Se de um lado, as políticas sociais restritas e focalizadas à pobreza extrema são funcionais à mitigação da miséria, de outro, avançam fortes conteúdos ideológicos contra as regulamentações trabalhistas colocando-as como entraves para o desenvolvimento e geradoras de desemprego. A restrição de direitos e o rebaixamento da proteção social com impactos profundos nos sistemas de seguridade social são estruturais e intrínsecos a esse projeto de desenvolvimento. Esse conjunto de medidas são veiculadas como as únicas alternativas possíveis diante da crise estrutural e possuem forte apelo ideológico. A previdência e a saúde públicas são tomadas como obstrutoras do desenvolvimento e geradoras de desemprego, que devem ser removidas ou geridas por “novos modelos” para garantir maior liberdade ao capital.

## **2. O NEOESTRUTURALISMO DA CEPAL E AS PROPOSTAS PARA AUMENTAR A EMPREGABILIDADE**

Para adentrar nas propostas da Cepal para aumentar a empregabilidade é preciso realizar uma breve retomada histórica da organização, sobretudo, enfocando o seu reposicionamento teórico no debate sobre o desenvolvimento. A Cepal foi criada em 1948 junto à Organização das Nações Unidas (ONU) e ficou conhecida pela sua abordagem estruturalista clássica que tinha por pressuposto um discurso anti-liberalização comercial e financeira, no sentido de proteger as economias nacionais da vulnerabilidade externa. Criada no ciclo de expansão do capitalismo monopolista do pós-segunda guerra, essa agência multilateral esteve vinculada às orientações Keynesianas e ao debate do desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo da região latino-americana e caribenha.

A comissão teve um protagonismo importante no que diz respeito a fomentar o debate sobre o nacional-desenvolvimentismo ao inaugurar o estruturalismo latino-americano. Embora não rompesse com o horizonte burguês de desenvolvimento, a perspectiva teórica estruturalista buscava compreender as especificidades das formações sócio-históricas dos países latino-americanos no sentido de propor medidas para superar os entraves para a modernização. Defendia uma intervenção do Estado que restringia o grau de abertura externa para proteger o mercado interno, dessa forma, o Estado deveria ser o planejador e direcionar a estratégia de desenvolvimento. Apesar de suas limitações teóricas, o estruturalismo da Cepal clássica trazia uma concepção sobre o comércio internacional que denunciava uma ordem internacional hierarquizada que é desfavorável aos países dependentes.

Nos anos 1980, os modelos de desenvolvimento “para dentro” e liderado pelo Estado foram duramente criticados pela difusão da ideia de que a crise devia-se ao caráter intervencionista do Estado, atribuindo o modelo da Cepal clássica como irresponsável. Com a adoção das medidas macroeconômicas do Consenso de Washington enquanto única saída para crise, o debate sobre o desenvolvimento foi reposicionado no interior da Cepal e a partir dos anos 1990 surge o neoestruturalismo que veicula uma nova proposta de desenvolvimento para a América Latina e Caribe. Os documentos “Transformação produtiva com equidade: tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e o Caribe” (TPE) (CEPAL, 1990); *América Latina: políticas para melhorar a inserção na*

*economia mundial* (CEPAL, 1994) e o documento *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro e microeconomia* (1996) representaram um conjunto de elaborações teóricas que marcaram o reposicionamento teórico da Cepal.

Embora se coloque como alternativa ao neoliberalismo, essencialmente, as concepções neoestruturalistas da Cepal estão alinhadas ao Banco Mundial, tanto no que tange ao papel do Estado na restauração do capital, quanto à liberalização financeira e comercial e à flexibilização e desregulamentação do trabalho baseado na ideia de redução dos custos da produção para garantir a retomada do crescimento econômico. No documento “América Latina: políticas para melhorar a inserção na economia mundial” (CEPAL, 1994), a abertura dos mercados financeiros são defendidas como centrais no processo de desenvolvimento e passa-se a coadunar com a liberalização, tanto financeira quanto comercial. Verifica-se aqui, a defesa de uma das principais medidas do neoliberalismo, a abertura para atrair capitais externos para incentivar a concorrência e a produtividade.

Assim, o Estado deve fomentar a conformação de mercados competitivos pela via da competição que seja condizente com o “incremento da eficiência individual e coletiva” (CEPAL, 1996, p. 89), no sentido de estar condicionada à transnacionalização financeira que influi marcadamente na composição e no volume do comércio e, a longo prazo, no padrão de divisão internacional do trabalho subjacente ao mesmo. Segundo a Cepal, a gestão macroeconômica dos países deve estar em sintonia com a globalização em curso, que se resume a construir um ambiente saudável aos negócios. As recomendações cepalinas da intervenção estatal passam a girar em torno da proposta de estabelecer requisitos para uma institucionalidade que oriente o funcionamento dos mercados às condições próximas de livre concorrência. Na linguagem da nova Cepal (1990) as razões para essa revisão sobre a intervenção estatal se deu 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. Porém, o sucesso do ajuste em termos de estabilização econômica traria uma lição central que, “para crescer de forma sólida é

indispensável manter os equilíbrios macroeconômicos” (CEPAL, 1990, p. 48), ou seja, para a nova Cepal *não há alternativa para além do neoliberalismo*:

Os equilíbrios macroeconômicos constituem uma condição crucial para alcançar um desenvolvimento mais dinâmico e com maior equidade. É por isso que resulta tão importante a forma de alcançar esses equilíbrios macroeconômicos, à medida que sejam sustentados e integrais (CEPAL, 1996, p. 63).

Nesse sentido, a disciplina fiscal tem se convertido em um traço característico do novo estilo de intervenção estatal na economia, ainda que a sua origem seja os ajustes fiscais impostos pela crise e a necessidade de estabilização econômica que, hoje em dia se constitui em um importante sinal para os mercados, no que diz respeito à reputação creditícia do Estado (CEPAL, 1996, p. 24). Assim, a estratégia de desenvolvimento deve se basear em uma institucionalidade trabalhista que favoreça a acumulação de “capital humano” e de relações de trabalho que estimulem a “cooperação”. Esse deve ser um trabalho de longo prazo baseado na educação para o mercado, com foco na capacitação de mão de obra e legalização da economia informal.

À semelhança do Banco Mundial, a Cepal defende as propostas de capacitação do trabalhador 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. Além disso, as medidas recomendadas consistem em: reduzir os instrumentos “tradicionais” contidos na institucionalidade trabalhista, como por exemplo, a indenização que o empregador deve pagar ao trabalhador em caso de dispensa sem justa causa, o que desincentiva a demissão<sup>3</sup>; esses instrumentos de indenizações travam a mobilidade de mão de obra, o que afeta negativamente o crescimento da produtividade, porque obstaculiza a passagem dos trabalhadores em atividades de baixa produtividade a outras de mais alta produtividade, o que impede que jovens e mulheres tenham acesso ao emprego produtivo; políticas ativas do mercado de trabalho para combater o desemprego (trata-se de programas de capacitação de mão de obra, formação

---

<sup>3</sup> “Dado que o montante da indenização aumenta com a antiguidade no emprego, esta proteção tende a ser maior no caso de pessoas de mais idade, embora costume haver tetos que limitam a quantia que o trabalhador recebe” (CEPAL, 2009, p. 24-25).

para o trabalho e, principalmente, o fomento ao auto-emprego e às microempresas, conforme Cepal, 2009).

Mas, diferente do Banco Mundial, a Cepal aposta em estratégias de convencimento social dos trabalhadores porque as alterações profundas na legislação trabalhista podem gerar conflitos incontornáveis (CEPAL, 2009, p. 21). A estratégia adotada é que ao invés de alterar profundamente a legislação trabalhista se deveria combinar a lógica do mercado de trabalho flexível com a acessibilidade do trabalhador em postos de trabalho. Mas, também se trata de atrelar o benefício (seguro-desemprego) a condicionalidades impostas ao trabalhador para que possa permanecer o menor tempo possível em sua condição de inatividade. Dessa forma, a qualificação e a inserção em qualquer ramo de atividade consistem em uma estratégia para reinserir o trabalhador no mercado, que exige uma qualificação eficaz do ponto de vista a ocupar um determinado emprego.

As consequências da estratégia neodesenvolvimentista da Cepal é que ela remete à flexibilização do mercado de trabalho e a inserção em postos de trabalho de curta duração e precários. Outro aspecto importante é que a Cepal aderiu essencialmente as propostas neoliberais, o que implicou em uma alteração substancial na sua concepção sobre o desenvolvimento e, conseqüentemente alterou o enfoque sobre o emprego, enquanto elemento chave no processo de desenvolvimento e industrialização. Quando os pensadores da Cepal clássica traziam o debate sobre o crescimento econômico como forma de gerar empregos, renda e tecnologia via intervenção estatal, o enfoque se dava na transformação da estrutura econômica produtiva, com vistas a eliminar a dualidade entre os setores “moderno” e “arcaico”.

A capacitação de mão de obra era um aspecto secundário e não o elemento chave na geração de empregos e, conseqüentemente na distribuição de renda. Para os economistas clássicos da Cepal as economias latino-americanas eram caracterizadas pelo baixo dinamismo em termos de demanda por mão de obra que, por sua vez, era decorrente das formas peculiares de sua inserção no comércio mundial – o chamado modelo primário-exportador (SALM, 2005, p. 194). Como o processo de desenvolvimento capitalista demonstrou-se incapaz da integração “prometida” no sentido de eliminar o

setor arcaico (precárias condições de trabalho) e incorporá-lo ao setor moderno, as formas arcaicas de inserção produtiva são ressignificadas com vistas a favorecer a dinâmica do capitalismo atual. Assim, as relações de trabalho devem ser alteradas e o trabalhador deve se tornar um sócio preocupado com a concorrência e a produtividade.

Falar de geração de empregos nesse ambiente macroeconômico é limitar-se às políticas de emprego em uma perspectiva microeconômica. Assim, a Cepal (2009) não tem se apresentado enquanto alternativa desenvolvimentista, pois desvincula a concepção da empregabilidade da política econômica e se limita a recomendar intervenções estatais voltadas para a qualificação do trabalhador, a regulamentação do trabalho deve ser eliminada ou consideravelmente diminuída “por se constituir em entrave ao emprego e não por implicar menos liberdade ao capital” (TAVARES, 2004, 51). Nessa esteira de argumentos se “sugere que o importante é ter uma ocupação, que acabou a era do trabalho/emprego. Assim, ou temos um capitalismo em que as máquinas comandam máquinas, ou somos todos capitalistas” (TAVARES, 2004, p. 51).

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A América Latina e o Caribe passam por uma grande transformação produtiva, cujo pano de fundo fora as mudanças trazidas pela crise estrutural dos anos 1970, que demandou padrões tecnológicos avançados, novos arranjos na divisão internacional do trabalho e uma rearticulação da economia mundial, que pôs fim ao projeto de industrialização e deu início a um novo padrão exportador de reprodução do capital. Esses países carregam profundas marcas do subemprego agrícola e urbano traduzido em grande parte pela informalidade, essas marcas não foram apagadas, senão acentuadas, dadas as contradições entre capital e trabalho na fase atual de desenvolvimento capitalista. Se no pós-segunda guerra o problema da geração de empregos partia do debate sobre o modelo de desenvolvimento econômico, nos tempos

atuais essas políticas se tornaram arremedos, reduzidas a ações isoladas e compensatórias.

Nesse cenário, as agências multilaterais, particularmente, o Banco Mundial passaram a atuar decisivamente na elaboração da política econômica, bem como, na concepção, gestão e financiamento das políticas sociais e de geração de emprego, o que denota uma evidente restrição da soberania nacional desses países para pensar e elaborar tais políticas. As concepções defendidas pelo Banco Mundial para aumentar a empregabilidade, consistem em basicamente conservar as contrarreformas estruturais do Consenso de Washington, trazendo como inovação o combate à pobreza extrema e a necessidade de intervenção estatal em sintonia com as contrarreformas em curso. Mantem-se o ataque às políticas sociais universais e às legislações trabalhistas, colocando-as como causadoras do desemprego e obstrutoras do desenvolvimento, assim, se removido esses obstáculos automaticamente os empregos seriam retomados.

A Cepal aderiu essencialmente às propostas neoliberais de desenvolvimento, o que implicou em uma alteração substancial na sua concepção sobre o desenvolvimentismo e, conseqüentemente também alterou o enfoque sobre o emprego, enquanto elemento chave no processo de desenvolvimento capitalista. As soluções apontadas pela Cepal estão alinhadas às propostas de desenvolvimento do Banco Mundial, já que a estratégia de desenvolvimento de longo prazo deve se basear em uma institucionalidade trabalhista que favoreça a acumulação de “capital humano”, assim, deve ser um trabalho de longo prazo baseado na educação para o mercado, com foco na capacitação de mão de obra e legalização da economia informal, mas com alterações substanciais nas legislações trabalhistas para favorecer a concorrência.

Essas propostas possuem uma funcionalidade à acumulação capitalista que avança sobre as regulamentações e legislações sociais implicando em restrições de direitos. As políticas para aumentar a empregabilidade estão longe de amenizarem o problema do desemprego, pois se orientam pelo lado da oferta, quando na verdade o problema está na raiz do modo de produção capitalista, dada as contradições entre capital e trabalho, mas se agravam

devido à demanda e à manutenção da política macroeconômica de estabilização que visa manter um alto superávit primário em detrimento dos gastos sociais e investimentos públicos. O mais grave é que essas concepções não oferecem alternativas à sociedade latino-americana e reduzem o debate sobre o desenvolvimento à uma única proposta que encurta o horizonte da luta de classes e mantém a noção minimalista dos direitos sociais e, conseqüentemente, reduz o enfrentamento da questão social à lógica de “combate à pobreza extrema”.

#### 4. REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. M. T. de. As Políticas Públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao nacional-empendedorismo”. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de (Orgs.). *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

BARBOSA, R. N. C. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.

BANCO MUNDIAL. *O Estado num mundo em transformação*. Washington DC: 1997. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/05/22/00090341\\_20070522125737/Rendered/PDF/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/05/22/00090341_20070522125737/Rendered/PDF/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf).

\_\_\_\_\_. *De la planificación centralizada a la economia de mercado*.

Washington DC.: Banco Mundial, 1996. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1996/06/16715996/world-development-report-1996-plan-market-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1996-de-la-planificacion-centralizada-la-economia-de-mercado>.

BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, E. et al. (Orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo, Cortez, 2012.

CARCANHOLLO, M. D. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. *Revista Análise Econômica*. V. 26, n. 49, p. 133-161, Rio Grande do Sul: 2008. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10901>.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *O novo cenário laboral latino-americano: Regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Chile, CEPAL, 2009. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3735-o-novo-cenario-laboral-latino-americano-regulacao-protexao-politicas-ativas>.

\_\_\_\_\_. *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro e microeconomía*. Santiago Chile: CEPAL, 1996.

\_\_\_\_\_. *América Latina: políticas para melhorar a inserção na economia mundial*. Chile: Cepal, 1994.

\_\_\_\_\_. *Transformación productiva con equidade (TPE)*. Chile: CEPAL, 1990.

DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

NETTO, J. P. A crise global e a significação da ofensiva neoliberal. In: BRAZ, M. (org.). *José Paulo Netto. Ensaio de um marxista sem repouso*. São Paulo: Cortez, 2017.

SALM, C. Estagnação econômica, desemprego e exclusão social. In: SICSÚ, J. et al. (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

STIGLITZ, J. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

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