
MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA*

Vinícius C. Pinheiro**

Resumo

Este artigo analisa a articulação entre a evolução dos modelos de desenvolvimento e das políticas sociais na América Latina desde a formação dos Estados independentes até o presente. O argumento central é que, historicamente, as políticas sociais foram concebidas como parte integrante do funcionamento dos sistemas econômicos. No *modelo primário-exportador*, o Estado intervinha na sociedade com o objetivo de assegurar condições de trabalho para viabilizar as empresas monocultoras e de criar um espaço-
nação nos limites das atividades produtivas. No modelo de *substituição de importações*, sob a égide do populismo, as políticas sociais foram direcionadas para fortalecer a classe média, em busca do apoio ao regime autoritário e de modo a

* O autor agradece os comentários e sugestões de Elizabeth Barros, Janice Dorneles de Castro, Carlos Alberto Ramos e Luciana Teixeira.

** Do IPEA.

favorecer a consolidação do mercado interno. Com o esgotamento da estratégia industrializante, a transição para um novo padrão de desenvolvimento foi permeada por orientações de agências internacionais que atuam na região, enfatizando o caráter compensatório e focalizado das políticas sociais. Tais prognósticos induzem, mais uma vez, à idéia de operacionalidade das políticas sociais em relação ao modelo econômico, dado que sugerem o direcionamento daquelas para amortecer os impactos no tecido social, causados pela reorganização do sistema produtivo, assegurando a estabilidade do regime de transição.

Este texto tem como objetivo discutir a articulação entre a evolução histórica dos modelos de desenvolvimento econômico e as políticas sociais na América Latina. Argumenta-se que desde o modelo primário-exportador até o presente, as políticas sociais têm sido conduzidas como parte integrante da operacionalização das engrenagens econômicas e como instrumento de sustentação política do Estado.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

Na América Latina, ao contrário do que ocorreu nas nações desenvolvidas, o Estado foi concebido pelo poder oligárquico e imposto ao resto da sociedade. Em um primeiro momento, sob a égide do poder da elite primário-exportadora, o Estado utiliza as políticas sociais com o intuito de afirmar a identidade nacional e propiciar condições mínimas de trabalho para os contingentes de imigrantes que chegavam para viabilizar as empresas exportadoras de bens primários.

À medida que avança o desenvolvimento econômico e se estrutura a organização social, o Estado ganha feições industrialistas e populistas, procurando, por meio das políticas sociais, cooptar os trabalhadores urbanos. O modelo de substituição de importações consubstanciou-se com o apoio político desses atores, que sustentam o autoritarismo estatal, e com o fortalecimento da classe média, como pré-condição para a consolidação do mercado interno.

O esgotamento do projeto desenvolvimentista, caracterizado pela estagnação econômica, inflação crônica e crise fiscal, traz consigo o Estado reformador. Tal Estado tem o papel de implementar os ajustes econômicos necessários para a estabilização monetária, a transformação produtiva e o redirecionamento das economias da região para um modelo voltado para o mercado externo. Nesse contexto, as políticas sociais ganham caráter *compensatório* para amortecer os impactos no tecido social, causados pela reorganização do sistema produtivo, assegurando a estabilidade do regime de transição.

O texto apresenta duas limitações que orientam seus contornos analíticos. A primeira diz respeito ao caráter generalista da

análise referente à América Latina. À parte as semelhanças nos processos de desenvolvimento, a região foi palco de uma grande diversidade de particularidades históricas que não serão abordadas. Há países que aprofundaram mais o processo de substituição de importações entre os anos 30 e 70, como o Brasil, a Argentina e o México. Há outros que até hoje são primário-exportadores, como os outros países da América Central e Caribe. Cuba, por sua vez, começou a industrializar-se durante a década de 60 com o regime socialista. O Chile, sob a égide autoritária, abandonou precocemente o processo de industrialização substitutiva para embarcar na vanguarda do neoliberalismo na década de 70.

Da mesma forma, a densidade da mobilização política de segmentos sociais organizados visando interferir na condução da política social foi heterogênea nos países latino-americanos. Assim, em alguns casos, a relação entre o modelo econômico e as políticas sociais deve ser ponderada pelas condições políticas particularistas que permitiram a vocalização e viabilização das demandas sociais nos diferentes países.

Nesse sentido, não é pretensão deste estudo atribuir, de maneira rígida e absoluta, as relações estruturais identificadas na articulação entre os modelos de desenvolvimento e as políticas sociais a todos os países da região. Contrariamente, pretende-se caracterizar os movimentos e tendências estruturais inerentes às lógicas internas dos modelos, com base na experiência histórica do continente. A compreensão das realidades nacionais, em exercícios posteriores, sugere a necessidade de relativização do marco analítico geral desenvolvido neste texto, conforme as especificidades socioeconômicas e políticas do processo de desenvolvimento de cada país.

A segunda limitação refere-se ao fato de que não é objetivo deste texto a análise do mérito ou exeqüibilidade de determinadas orientações de políticas sociais em detrimento de outras, principalmente no que se refere à fase atual de esgotamento do modelo de substituição de importações e de transição para um novo modelo. O texto limita-se a analisar como as mudanças nos paradigmas de ação do Estado na área social surgem em função da emergência da nova ordem econômica e

política, sem, contudo, entrar na discussão sobre as vantagens e desvantagens destes paradigmas.¹

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

Dessa forma, primeiramente analisaremos os primórdios da relação entre Estado, modelo de desenvolvimento e políticas sociais, enfocando o modelo primário-exportador. Em um segundo momento, estudaremos o caso das políticas sociais no modelo de substituição de importações, caracterizando-as a partir do marco de consolidação e erosão do populismo como legitimação do Estado na América Latina. Neste capítulo, também discorreremos sobre os legados da interação entre política econômica e social deixados pelo modelo substitutivo. Finalmente, apontaremos as mudanças nas orientações para a política social, advindas da necessidade de implementação dos ajustes econômicos na região.

1 O Modelo Primário-Exportador e as Políticas Sociais

No modelo primário-exportador, a inserção da economia latino-americana no sistema global de comércio ocorreu mediante uma clara divisão internacional do trabalho. Em um primeiro momento, aos países da região coube o papel de fornecimento de matérias-primas, riquezas minerais e alimentos para o fortalecimento dos Estados nacionais europeus e a expansão do mercantilismo. A partir do século XVIII, a América Latina contribuiu para a acumulação primitiva do capital que iria financiar a Revolução Industrial na Inglaterra.

Nos séculos XVIII e XIX, sob a influência das idéias liberais de Adam Smith, cada país procurava seu espaço no comércio internacional com base na especialização na produção de mercadorias para as quais tivesse maiores vantagens competitivas, determinadas por fatores naturais, culturais, sociais e históricos. Desta forma, do Chile exportavam o salitre; do Brasil, o café, o açúcar e os metais preciosos; da América Central, as

¹ Para a discussão sobre os paradigmas das políticas sociais, consultar CEPAL - División de Desarrollo Social (1995).

bananas; da região andina do Peru e Bolívia, os metais preciosos; da Argentina e Uruguai, a carne.

O liberalismo econômico fazia parte da estratégia política internacional inglesa, que o empregava com o intuito de conseguir acesso direto aos fornecedores de matérias-primas e aos mercados consumidores mundiais, rompendo com a ordem mercantilista.² É interessante ressaltar que, no mesmo período, EUA e Alemanha adotavam políticas protecionistas.

O eixo dinâmico das economias primário-exportadoras reside no setor externo. As exportações são a variável exógena responsável pela maior parte da renda nacional, e via importações adquire-se a maior parte dos produtos manufaturados consumidos no país. Tais economias são bastante vulneráveis às crises no mercado externo, dado que as oscilações do preço dos produtos repercutem de maneira avassaladora sobre a renda nacional e, conseqüentemente, sobre a atividade econômica interna.

A natureza monocultora ou monoextrativista e latifundiária do sistema primário-exportador é concentradora de poder econômico e de poder político. Cria-se uma oligarquia nacional responsável pelo controle do sistema de produção, sendo a comercialização dos produtos e a distribuição da riqueza gerada de forma dependente das orientações da metrópole. Essas mesmas oligarquias constituem o poder político local. À medida que se consolidam os processos de independência, as elites

2 O monopólio do comércio das colônias pelas metrópoles representava um ônus enorme sobre a expansão da economia inglesa, dado que estas tinham que arcar com os custos do entreposto, ou seja, de não terem acesso direto às colônias. Desta forma, o liberalismo era funcional aos interesses de expansão da Inglaterra, impulsionados pela Revolução Industrial.

Contudo, é interessante ressaltar o caráter pragmático da utilização do liberalismo pela Inglaterra. No século XIX, apesar de o Brasil haver reduzido a alíquota de importação de tecidos, o açúcar brasileiro continuava sendo sobretaxado no mercado internacional. O argumento utilizado para a aplicação deste liberalismo unilateral era o fato de a produção brasileira ser baseada em trabalho escravo, o que provocava distorções no preço do produto no mercado internacional, prejudicando ex-colônias inglesas que utilizavam o trabalho assalariado. Dessa forma, o "liberalismo de resultados" inglês consistia em utilizar um argumento semelhante ao que hoje conhecemos como dumping social para beneficiar suas ex-colônias.

locais ganham mais espaço no controle do sistema econômico, influenciando a política econômica de acordo com seus interesses, que passam a ser chamados de nacionais.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

A decomposição dos Estados coloniais traz consigo o fenômeno do *caudilhismo*. Como nos ensina Rouquié (1994, p. 260-273), os caudilhos são elementos provenientes das oligarquias regionais que se consolidam como novos líderes, em substituição ao poder da metrópole, oferecendo proteção àqueles que se colocam sobre a sua tutela. Esses oligarcas são a pedra fundamental dos nascentes Estados latino-americanos, que, como primeira função, recebem a tarefa de garantir a independência política e as fronteiras delimitadoras dos territórios recém-libertados contra as oligarquias vizinhas.

O perfil das oligarquias é modelado conforme a estrutura econômica das atividades exploratórias, o que define um caráter heterogêneo do tipo de caudilho que surge em cada região, acirrando cada vez mais as disputas locais e esfacelando o sonho da unidade americana de Simón Bolívar.

A consolidação dos territórios nacionais de acordo com o atual desenho do mapa do continente foi resultado de grandes disputas entre elites *criollas* que, em alguns casos, avançaram até o século XX. No México, por exemplo, durante toda a primeira metade do século XIX até o governo de Porfírio Díaz, as oligarquias locais não entraram em acordo sobre a divisão política do Estado, e este país mergulhou em uma guerra civil interna, mediada por intervenções francesas e norte-americanas, que lhe valeram a perda de mais da metade do seu território.³

³ *Em trinta anos (1821-1850), passaram pelo poder cinquenta governantes, sendo a maioria deles proveniente dos quartéis. Em 1838, tropas francesas invadem a cidade de Veracruz sob o pretexto de recuperar dívidas de cidadãos franceses lesados pelo governo mexicano. Em 1836, o estado do Texas, depois de defrontar-se com as tropas republicanas, adquire sua independência, que se prolonga até 1845. Neste ano, ele é admitido pelo Congresso norte-americano como integrante dos Estados Unidos da América. Isto foi motivo de declaração de uma guerra de dois anos, quando a Cidade do México foi invadida e a bandeira norte-americana tremulou no pátio do Palácio Nacional, sede do governo mexicano. A derrota implicou não só a perda do Texas, como também a perda do estado da Nova Califórnia e do Novo México, somando um total de 2 milhões 400 mil quilômetros quadrados, ou seja, mais da metade do então território mexicano.*

Os Estados latino-americanos surgem, portanto, como braço armado das oligarquias primário-exportadoras, que o utilizam para consolidar seu poder em escala nacional. No Brasil, durante o século XIX, explodiram revoltas por todo o país, que só puderam ser controladas devido à utilização de recursos provenientes do setor cafeeiro. Cientes do poder que detinham, os cafeicultores influenciavam a política econômica estatal para patrocinar seu produto no mercado exterior via instrumentos de desvalorização cambial, abertura de linhas de crédito e formação de estoques para controlar a oferta de café.

As políticas sociais também se associavam à lógica dos interesses da oligarquia regional e, portanto, à operacionalização do modelo primário-exportador. A intervenção do Estado direcionava-se para a construção da identidade nacional e a garantia das condições de trabalho tanto dos imigrantes como do restante da população, que vinham sendo mobilizados para fazer prosperar o sistema econômico.

Em toda a América Latina no século XIX, o Estado, preocupado com o grande fluxo migratório internacional e com as tênues fronteiras deixadas pelo processo de independência, orientava suas ações com base na homogeneização de símbolos. Por meio de políticas de educação básica, patrocinava o idioma comum e a formação de valores nacionais.

Além disso, as políticas sociais tratavam de estabelecer condições mínimas para assegurar a capacidade de trabalho, principalmente nos ambientes insalubres, como foi o caso do início da exploração da borracha na Amazônia, das minas de cobre na Bolívia e das minas de salitre no deserto do Chile.

Os Estados nacionais, portanto, funcionavam como veículos da consolidação de nações formadas a partir dos interesses das oligarquias regionais e da extensão dos sistemas econômicos. As políticas sociais tratavam de incorporar em um espaço-nação a população dispersa nos sistemas produtivos regionais, além de garantir o trabalho da mão-de-obra imigrante e do restante da população que era demandado pelo modelo agroexportador.

2 Populismo e Substituição de Importações

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

2.1 Urbano *versus* Rural

No final do século XIX e começo do XX, o modelo primário-exportador na América Latina apresenta o seu esgotamento condicionado por sucessivas crises econômicas e guerras mundiais, e por modificações na estrutura produtiva interna dos países da região. A Primeira Guerra Mundial e, posteriormente, a crise da década de 30 repercutiram no continente por meio do encarecimento das importações e da diminuição do valor e quantidade das exportações, impossibilitando a viabilidade de tal modelo.

Concomitantemente, durante o fim do século XIX, ocorre a proliferação de núcleos urbanos, trazendo ao cenário político novos atores provenientes de uma base econômica e social distinta da que vigorava até então. Nas cidades, ocorre o desenvolvimento de uma cultura vinculada aos centros europeus que, com a assimilação de idéias libertárias sociais e políticas, configurava as bases de um novo eixo de poder.

A dicotomia entre o urbano e o rural manifesta-se, portanto, em contradições provenientes do processo de diferenciação da estrutura econômico-social do continente. Ianni (1987, p. 13-50) analisa a natureza das contradições da segunda metade do século XIX no Brasil, assinalando os pólos de tensão entre liberdade *versus* escravidão, mercadoria *versus* escravo, indústria *versus* agricultura e protecionismo *versus* livre-cambismo. A cultura urbana caracterizava-se por um caráter protecionista subjacente à indústria nascente, além de ser o centro de disseminação do abolicionismo, pois o trabalho assalariado dinamizaria o mercado interno.

Enquanto isso, as elites escravistas rurais seguiam a cartilha liberal, já que isso significava a eliminação do ônus do entreposto comercial da metrópole e o acesso direto aos mercados externos e aos produtos manufaturados importados. O liberalismo simbolizava para a elite agroexportadora o rompimento com o mercantilismo e o ingresso em uma nova ordem mundial, sob a

hegemonia inglesa. Nesse contexto, como assinalado no capítulo I, cada país se inseriria conforme suas vantagens competitivas, exploradas, no caso latino-americano, pela referida elite.

É interessante ressaltar o paradoxo assinalado por Bosi (1994, p. 195-216), no sentido da contraposição entre os interesses urbanos e rurais no que diz respeito ao liberalismo no plano político e econômico. As classes urbanas eram avessas ao liberalismo econômico, pois a exposição à concorrência estrangeira inviabilizava as indústrias nascentes; todavia, eram simpáticas ao abolicionismo por causa da influência européia e pela possibilidade do desenvolvimento do mercado interno a partir da inserção do trabalho assalariado. Já os agroexportadores exaltavam o liberalismo econômico e eram escravistas, dado que o trabalho forçado era a base da empresa espoliatória. Tais contradições caracterizam a deformação que sofrem as ideologias importadas, quando assimiladas e dispostas segundo os interesses das elites nacionais.

2.2 O Modelo de Substituição de Importações

A conjugação do recrudescimento do conflito urbano *versus* rural com as sucessivas crises do comércio internacional produziu uma série de mudanças no modelo político-econômico vigente. Do lado econômico, as políticas de sustentação financeira do setor exportador incentivaram o processo de substituição de importações, de acordo com um fenômeno que Furtado (1959, p. 74-81) qualificou como *keynesianismo inconsciente*. Tais políticas permitiram manter o dinamismo das economias nacionais latino-americanas em uma época em que o mundo inteiro sofria os efeitos da crise de 1929, antes mesmo que Keynes teorizasse sobre as políticas de incentivo à demanda agregada para a salvação do capitalismo mundial. A dificuldade de importar, devido à recessão mundial, estimulou a produção nacional que, utilizando a capacidade anteriormente instalada, passou a satisfazer a demanda interna não afetada pela crise. Dessa forma, a indústria substitutiva de importações ganhou espaço em

relação à atividade exportadora,⁴ e as variáveis dinâmicas da economia passam a ser endógenas, com o crescimento voltado para o mercado interno.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

Do ponto de vista político, as elites urbanas, em conjugação com alguns setores rurais que estavam marginalizados da configuração anterior de poder, substituem ou fazem pactos com as elites agroexportadoras produzindo alterações no papel do Estado. O Estado assume as rédeas do processo de desenvolvimento interno, protegendo a atividade econômica nacional, promovendo a acumulação inicial de capital, fornecendo a infra-estrutura e planejando o modelo substitutivo. Surge o *Estado desenvolvimentista* trazendo consigo o centralismo, o autoritarismo, o nacionalismo e o populismo. Tal movimento apresenta como casos paradigmáticos os governos de Vargas no Brasil, de Perón na Argentina e, em alguma escala, de Cárdenas no México.

No Brasil, o desenvolvimentismo, o centralismo e o autoritarismo surgem como um fenômeno conjugado de repressão às forças desarticuladoras regionais e de desencanto com a democracia representativa e o mercado. Depois da crise de 30, o mercado aparecia como uma imagem-objetivo idealizada, mas que na prática se traduzia em monstruosidade operacional. Havia a necessidade de um Estado interventor, investidor e planejador, capaz de conferir alguma racionalidade às disfunções da mão invisível e conduzir a economia em prol do bem-estar da população.

4 Warren Dean tem uma posição polêmica sobre o início da industrialização no Brasil ao defender que as crises externas e as interferências governamentais atrapalharam o processo de surgimento de indústrias, que estava ocorrendo naturalmente em função do desenvolvimento do setor exportador, pois nas épocas de prosperidade seria mais fácil importar bens de capital [Dean (1971)]. Esta abordagem difere da tradicional, que privilegia o papel dos choques adversos no setor externo (guerras e crises internacionais) como elemento propulsor para que o país adquira condições para produzir o que antes importava. Versiani e Versiani expõem um posição sintética ao tratar o início da industrialização brasileira como uma sucessão de ciclos de investimento e de produção. Os primeiros ocorrem favorecidos pela prosperidade do setor externo e facilidade de acesso à importação de bens de capital. Os segundos acontecem a partir das dificuldades de importar, o que leva à utilização da capacidade instalada adquirida no período anterior [Versiani e Versiani (1977)].

Tal Estado deveria ser central e autoritário, capaz de impor a racionalidade planificadora a todos os segmentos regionais e setoriais da economia nacional. A democracia e a descentralização eram percebidas como comprometedoras do processo de desenvolvimento, porque a pulverização do poder entre as regiões e os setores da sociedade atravancava a formação de consensos sobre a política econômica e comprometia a alocação ótima dos fatores produtivos. Segundo a cultura autoritária que se formava na época, a democracia constituía um jogo em que cada ator estaria disposto a intervir somente de acordo com seu próprio interesse, impedindo a consolidação de um projeto nacional integrado.

O nacionalismo surge como um eixo ideológico de elaboração de um conceito único de cultura brasileira e de projeto nacional. A centralização autoritária necessitava de um conjunto uniforme de valores e símbolos para homogeneizar e padronizar as diferenças regionais acentuadas pela divisão social do trabalho. Afirmava-se o interesse nacional que deveria ser protegido e estimulado, em contraposição ao interesse estrangeiro espoliador, que deveria ser rechaçado. Castañeda (1994, p. 249-271) afirma que todo nacionalismo se desenvolve contra algum inimigo imaginário ou real; no nosso caso, a divisão internacional do trabalho.

Além disso, o projeto nacional devia estabelecer um grande pacto entre os setores industriais e os trabalhadores urbanos, que constituíam a mola mestra do sistema produtivo e da formação do mercado interno, definindo o caráter populista do Estado desenvolvimentista.

2.3 Populismo e Políticas Sociais

As políticas sociais configuraram-se como expressão instrumental do populismo. Tinham dois objetivos: proteger o trabalhador assalariado, cooptando-o para conferir sustentação ao regime autoritário, e apoiar a consolidação de grupos sociais com capacidade de demandar os novos bens manufaturados nacionais. O espírito de *colaboração de classes*, de inspiração fascista, implantou uma estrutura sindical verticalizada integrante

do aparelho estatal, na qual a figura do pelego⁵ amortecia os conflitos entre trabalhadores e empresários, unidos no projeto nacional desenvolvimentista coordenado pelo Estado.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

Na década de 40 no Brasil, a política social confundia-se com os benefícios trabalhistas estendidos somente aos trabalhadores urbanos. Estabilidade no emprego, férias remuneradas, indenização por demissões, salário-mínimo, jornada de trabalho de 48 horas, equivalência de trabalho entre mulheres e homens, desenvolvimento do sistema previdenciário e de saúde faziam parte do rol de benefícios oferecidos pelo Estado para embarcar a classe média urbana no projeto de desenvolvimento.

Da mesma forma, durante as décadas de 60 e 70, produziram-se políticas deliberadas de concentração de renda, objetivando fortalecer uma classe média capaz de oferecer dinamismo ao mercado interno. Segundo os teóricos do modelo, a concentração inicial criaria uma demanda poderosa que estimularia a consolidação e o desenvolvimento das indústrias de bens de consumo duráveis, que, por sua vez, teriam um grande efeito multiplicador sobre o restante da economia, incrementando o nível de emprego e de atividade dos outros setores produtivos [Tavares (1973)]. Esse era o esboço inicial da chamada “teoria do bolo”, ou seja, uma política econômica cujo pressuposto apóia-se na idéia de que, primeiro, deve haver crescimento da riqueza, para posterior repartição entre os diferentes segmentos sociais.

Como podemos observar, a inserção das classes médias colocava-se como uma questão operacional para a viabilidade do modelo econômico baseado no mercado interno e para a sustentação do modelo político autoritário. As políticas sociais operavam como instrumentos utilizados pelo Estado para promover essa inserção. As contradições desse modelo começam a aparecer, de um lado, a partir do esgotamento da estratégia industrializante, discutido no próximo capítulo, e, do

5 O termo pelego surgiu nesta época para designar os líderes sindicais. No hipismo, pelego é uma espécie de manta colocada sob a sela para amortecer os impactos entre o animal e o cavaleiro. No caso, o líder sindical, indicado pelo Estado, amortecia os conflitos entre o capital e o trabalho, estimulando a cooperação para o projeto desenvolvimentista.

outro, com a penetração dos interesses privados corporativos no Estado.

O engrandecimento da máquina estatal nos anos 70 e 80, de acordo com uma perspectiva burocrático-autoritária, faz com que, na mesma medida em que o Estado penetra as relações sociais e econômicas, ele se torne permeável aos grupos sociais organizados. Assim, o gigante autoritário torna-se fraco, controlado pelo que Cardoso (1979) chamou de *anéis burocráticos*, formado por ilhas de poder do setor privado dentro do aparelho estatal. Esses grupos corporativos de origem empresarial ou da classe trabalhadora encrustam-se na estrutura burocrática e desenham políticas públicas e econômicas em prol de seus interesses.

Isso contribuiu para a falência fiscal do Estado, que não consegue nem controlar seus gastos, nem fazer uma reforma tributária, e para a criação de enormes distorções nas políticas sociais no que se refere à equidade do sistema. Uma primeira distorção refere-se ao acesso segmentado aos benefícios públicos. Diferentes grupos corporativos foram obtendo acesso privilegiado às políticas públicas conforme a sua capacidade de pressão política. Analisando o exemplo da seguridade social, como nos sugere Mesa-Lago (1985), o acesso aos benefícios previdenciários na América Latina foi progressivo: primeiro foram os funcionários públicos, depois os professores e empregados do comércio, posteriormente os operários sindicalizados dos setores economicamente mais relevantes e, finalmente, em alguns países, os camponeses e trabalhadores informais.

Na década de 80, em alguns países latino-americanos, o avanço democrático traduziu-se na extensão dos benefícios das políticas sociais a toda a sociedade, por meio da adoção do princípio da universalização do atendimento, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e previdência social.

Todavia, o aumento da demanda de beneficiários não encontrou um respectivo incremento na oferta de infra-estrutura de distribuição de benefícios, devido aos problemas fiscais que atingiram os Estados latino-americanos na década de 80. O envolvimento com os problemas de dívida externa e interna, que

canalizavam grande parte dos recursos disponíveis, provocou o estrangulamento da capacidade de financiamento das políticas sociais.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

Esse desequilíbrio estrutural entre demanda, definida politicamente, e oferta de benefícios, determinada pela capacidade de financiamento estatal, repercutiu na queda da qualidade dos serviços prestados e no desenvolvimento de mecanismos espúrios de seletividade que vão desde as influências políticas até o pagamento de *propinas*, passando pela disponibilidade para enfrentar as grandes filas.

Nesse sentido, aumentou a regressividade do sistema, já que as políticas sociais, a princípio direcionadas para toda a sociedade, acabaram beneficiando os setores de classe média, que têm maior poder de interferência no processo alocativo de recursos. Um exemplo clássico no Brasil e no México são as políticas educacional e de habitação.

A implementação das políticas padece também, por um lado, da inércia administrativa, que impede a alteração de programas não efetivos, e, de outro, da descontinuidade no que se refere a programas sociais de longa maturação. Esse movimento coincide com a proliferação de instâncias burocráticas, que surgem não a partir das necessidades da população, e sim de acordo com a lógica política da disputa de recursos e a maximização de poder nas burocracias. É comum nas instituições de políticas sociais latino-americanas a sobreposição e a duplicação de ações.

Conclui-se, portanto, que o Estado desenvolvimentista gerou um modelo *frankenstein* de políticas sociais. Isso ocorreu em função de sua progressiva necessidade de legitimação e pela penetração do setor privado em seu seio.

3 O Estado Ajustador e a Focalização

Nos últimos 20 anos, a América Latina foi palco de um processo estrutural de redirecionamento dos modelos de desenvolvimento. Já na década de 70, alguns países, como o Chile, abandonaram a estratégia de substituição de importações e embarcaram de

maneira vanguardista em um modelo orientado para o mercado externo. Outros países, como o México e a Bolívia, no começo dos anos 80, promoveram modificações estruturais em direção à liberalização da economia e à reforma do Estado. E, finalmente, na década de 90, países como o Brasil e o Peru implementam os processos de ajustes, juntando-se ao coro continental da reorientação econômica.

3.1 Restrições Externas e Condicionantes Internos

O processo de ajuste estrutural traz consigo dois condicionantes, um de ordem interna e outro de ordem externa. No plano interno, o novo modelo recebe a tarefa de administração do legado deixado pelo modelo anterior. A substituição de importações criou uma estrutura produtiva interna oligopolizada e não-competitiva. Herdou uma elevada dívida externa e interna, alto desemprego combinado com estagnação da produção e um processo inflacionário crônico.

Do ponto de vista social, ocorreu o aumento da pobreza e o acirramento da concentração de renda. A crise do modelo substitutivo concentrou-se sobre o Estado, incapaz de transferir ao setor empresarial o ônus do ajuste. O Estado operou como mecanismo de socialização de perdas sobre toda a sociedade, principalmente as camadas menos organizadas. O comprometimento com o financiamento da dívida interna e externa, aliado aos custos do regime de inflação alta, pressionou os cofres públicos, penalizando o financiamento das políticas sociais.

No plano externo, no transcorrer da década de 80 e começo dos anos 90, uma série de mudanças acontecem no cenário internacional, em função do colapso da ordem bipolar marcada pela disputa Leste-Oeste e das transformações na base produtiva e nos fluxos econômicos mundiais. Redefine-se a divisão do poder econômico mundial, com a preponderância dos blocos continentais — Europa, América do Norte e Sudeste

Asiático. Tal dinâmica da economia mundial sugere a ocorrência paralela dos fenômenos da *globalização* e da *regionalização*.⁶

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

Tais fenômenos repercutem na perda de graus de autonomia dos Estados nacionais em relação à condução da política econômica e ao controle do sistema financeiro e produtivo. O novo Estado já não dispõe da mesma flexibilidade da utilização das políticas fiscal, monetária e cambial que tinham os Estados desenvolvimentistas.

Com a globalização, aumenta a volatilidade do capital financeiro internacional, e os investimentos externos são extremamente vulneráveis à instabilidade macroeconômica, fazendo com que os Estados que não seguem uma linha ortodoxa de política econômica sejam penalizados pela fuga de capitais necessários para financiar o período de transição dos modelos. Da mesma maneira, a evolução da formação dos blocos regionais demanda a coordenação e a sintonia de políticas macroeconômicas, restringindo a liberdade de ação de cada Estado no seu espaço nacional, em prol do fortalecimento da capacidade de atuação do bloco econômico no cenário mundial.

Na América Latina, tais constrangimentos externos aliaram-se a dois processos complexos que atuaram em direções opostas. De um lado, como assinalado, houve a crônica afirmação da crise econômica, manifestando-se como sinal do esgotamento do modelo de substituição de importações. De outro, assistiu-se à progressiva redemocratização e abertura política do continente, pulverizando-se o poder autoritário central dos anos 70.

⁶ *Por globalização entendemos a crescente interdependência entre países e regiões, gerada em virtude do aumento do fluxo de bens, serviços e capitais, do processo de inovações tecnológicas, assim como do aumento da importância das empresas transnacionais na alocação de recursos produtivos e comercialização em escala global. Trata-se, portanto, de um processo que tem origem no nível microeconômico nas novas organizações da produção industrial, erodindo o modelo fordista de produção e de relação de trabalho, e reduzindo a vantagem comparativa da disponibilidade de recursos naturais e mão-de-obra barata. Por sua vez, a regionalização é um fenômeno macropolítico e macroeconômico, visando ao fortalecimento da presença regional no cenário multilateral internacional, além do reforço coletivo da capacidade de regulação da esfera pública, em face das novas realidades emergentes.*

Novos atores passaram a ter influência no processo decisório, vocalizando demandas antes reprimidas. Nesse sentido, o político e o econômico inauguram a década de 80 na América Latina em rota de colisão. De um lado, segmentos até então marginalizados do processo político invadem as arenas de disputa por espaço nas políticas públicas. Por outro lado, as finanças públicas do Estado desenvolvimentista sucumbem junto com o modelo substitutivo, mostrando-se incapaz de atender às demandas.

No Brasil, esses dois movimentos caracterizaram o que alguns autores denominaram de *crise de governabilidade*. Segundo Fiori (1994, p. 41), "o esgotamento da coalizão autoritária (...) não logrou produzir nem uma pactuação social, nem um comando nítido que conseguisse deter o avanço da ingovernabilidade...". O processo de distensão do regime autoritário, depois denominado de abertura democrática, veio acompanhado da progressiva fragilização financeira do Estado.

A mudança de padrão de representação de interesses não teve como contrapartida a articulação de uma administração das contas públicas ajustada à nova realidade, provocando a incapacidade do poder central de conduzir uma política econômica sustentada pelo tempo mínimo que a sua eficiência exigiria.⁷ Apesar disso, desde o final do governo Sarney, o país vem passando por uma verdadeira reestruturação produtiva com gradual liberalização da economia e reforma do Estado.

Outros países da América Latina, como Argentina, Bolívia, Peru e Colômbia, após mergulharem no processo hiperinflacionário,

7 No Brasil, a Constituição de 1988 configura-se como um reflexo da confrontação entre o falido Estado do modelo de substituição de importações e o avanço das novas demandas políticas. Nos capítulos constitucionais referentes ao regime de proteção social, garantiu-se a universalidade, integralidade e equidade do atendimento à saúde, além da universalização da previdência, prevendo fontes de receitas específicas para o financiamento destas atividades, consolidadas no Orçamento da Seguridade Social. Com respeito à educação, ampliou-se a vinculação de receitas fiscais federais e estaduais. Avançou-se também em direção à descentralização, aumentando-se a participação de estados e municípios no total dos tributos. Entretanto, relegou-se para momento posterior uma reforma fiscal que ajustasse o orçamento federal ao financiamento destas novas demandas. Como resultado, registra-se a pressão por gastos superiores à arrecadação tributária, obrigando o Tesouro Nacional a incorrer em aumento do déficit público com impactos inflacionários.

optaram por radicais mudanças em suas estruturas econômicas, adotando medidas de desregulamentação, liberalização comercial, privatização, equilíbrio fiscal, dolarização da economia, abertura ao capital estrangeiro e redução da intervenção estatal. É interessante ressaltar que tais medidas de caráter recessivo⁸ só foram possíveis nos governos democráticos, em função da memória da catástrofe hiperinflacionária entre os eleitores. Sendo que, em alguns países, houve a eclosão de movimentos populares em protesto contra a situação de miséria provocada pelo ajuste, como por exemplo as rebeliões no norte da Argentina e na Venezuela, em 1993, e em Chiapas, no México, em 1994.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

Após esses resultados desfavoráveis da adoção abrupta do neoliberalismo, observou-se uma progressiva sensibilização para duas questões básicas: a sustentação da democracia e o resgate da dívida social. O advento da democratização em conjunto com a crise econômica poderia comprometer a viabilidade da transição entre os modelos econômicos sob o véu da democracia. Em tal ambiente, tornar-se-ia extremamente factível a associação do autoritarismo com o desenvolvimento econômico, como ocorreu no Chile, enquanto a democracia estaria conectada ao caos produtivo e ao catastrofismo inflacionário. Da mesma forma, o aumento da miséria poderia provocar a deslegitimação do regime.

O respeito ao *timing* da formação dos blocos políticos de sustentação das reformas e o combate à pobreza tornam-se, portanto, condições operacionais para a eficácia do ajuste estrutural. Nesse sentido, os elementos relacionados às condições políticas de implementação e sustentação das políticas de estabilização econômica e ajuste estrutural, e a ênfase nas políticas sociais compensatórias, começam a ganhar relevância, principalmente nas orientações das instituições financeiras

8 O caráter recessivo das políticas de ajuste deve ser relativizado conforme as políticas de estabilização efetivadas em cada país. Nos países onde o componente inercial tem grande peso na explicação do processo inflacionário, em um primeiro momento, a estabilização provoca um aumento real da renda da parcela da população que não tinha acesso aos mecanismos de indexação. Isso contribui para o aumento da demanda agregada, provocando novas pressões inflacionárias. Para equacionar esse problema, em um segundo momento, vem a fase recessiva da estabilização com políticas monetária e fiscal de contenção da demanda.

internacionais, em que o estilo tecnocrático do FMI dos anos 80 cede espaço ao estilo social e negociador do Banco Mundial da década de 90.⁹ As políticas sociais são, segundo as orientações dessas agências, direcionadas para a compensação das políticas econômicas, permitindo que o novo Estado ajustador implemente o emergente modelo de desenvolvimento.

3.2 O Estado e os Novos Paradigmas da Política Social

O fato de as experiências de ajustamento econômico e de redirecionamento das políticas sociais serem muito recentes e incompletas faz com que análises precoces sobre a articulação entre modelos de desenvolvimento e paradigmas da política social adquiram caráter eminentemente conjectural nessa fase. Dessa forma, nesta seção, analisaremos tendências e prognósticos para as políticas sociais, observados principalmente com base nas orientações de agências internacionais de fomento que atuam na região.

Para os países latino-americanos adequarem-se ao novo cenário internacional de globalização e regionalização, e superarem o esgotamento dos modelos de substituição de importações no âmbito de um marco democrático, torna-se necessário a criação de condições políticas para a efetivação da transformação produtiva com ênfase na equidade e o resgate da dívida social. Nesta perspectiva, o Estado deve ser o principal veículo dessa mudança.

Desse modo, o debate entre liberais e desenvolvimentistas sobre o tamanho ótimo do Estado cede espaço ao debate sobre governabilidade. Ao invés do Estado mínimo ou do Estado desenvolvimentista, temos o Estado capaz. Como nos sugere Pzeworski [Pzeworski, Bresser e Maravall (1993)], o Estado capaz é aquele que reúne as condições de governabilidade para promover os ajustes requeridos na estrutura produtiva,

⁹ Um indicador desta mudança são os relatórios sobre o desenvolvimento mundial, elaborados pelo Banco Mundial, que, na década de 90, deixaram de focar somente o tema desenvolvimento, passando a tratar questões como pobreza, meio-ambiente e saúde.

redirecionando a economia para um novo modelo de desenvolvimento.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

A conjugação de forças políticas que viabiliza o novo modelo envolve tanto elementos novos provenientes dos setores organizados como atores políticos ancestrais, que sobrevivem no poder um modelo após o outro. Sob este espectro de organização política e em função das novas necessidades de operacionalização da transição para o modelo de desenvolvimento emergente, as políticas sociais ganham um novo sentido, modificando claramente seus paradigmas. No quadro a seguir, apresentamos de forma sucinta a comparação entre os paradigmas vigentes do modelo antigo e as novas perspectivas que se podem observar como tendências ou orientações das agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o BID, e em instituições de pesquisa e apoio técnico, como a CEPAL.

Orientações para a Política Social

	Vigente	Proposto
Critério Alocativo	<ul style="list-style-type: none">• Universalização com ampliação progressiva de cima para baixo	<ul style="list-style-type: none">• Focalização
População-objetivo	<ul style="list-style-type: none">• Classe média / Grupos organizados	<ul style="list-style-type: none">• Pobres
Financiamento	<ul style="list-style-type: none">• Estatal• Subsídio à oferta	<ul style="list-style-type: none">• Cofinanciamento• Subsídio à demanda
Institucionalidade	<ul style="list-style-type: none">• Monopólio ou semimonopólio estatal (financiamento, desenho, implementação e controle)	<ul style="list-style-type: none">• Pluralidade: Estado em interação com setor privado, filantrópico (ONGS), informal (famílias)• Descentralização

	• Centralismo	
Lógica de Decisão	• Burocrática	• Projetos
Enfoque	• Nos meios (infra-estrutura social, gasto corrente)	• Nos fins (impacto sobre a população-objetivo)
Indicador	• Gasto Público Social	• Relação custo-impacto

Obs.: Adaptado de CEPAL (1995).

É importante ressaltar, novamente, que não é objetivo deste trabalho discutir a exequibilidade ou o mérito destas tendências e orientações em detrimento das anteriores, e sim apontar os condicionantes estruturais que as relacionam com a emergência do novo modelo de desenvolvimento.

A distinção fundamental entre os dois modelos trata da contraposição entre *universalização* e *focalização*. Em se tratando do critério alocativo e da população-objetivo, o modelo tradicional define uma ampliação progressiva da prestação de serviços e distribuição de benefícios, com financiamento público para todo o universo de beneficiários. Entretanto, como a cobertura se expande de cima para baixo, dos setores mais organizados e corporativos para a massa nebulosa e desorganizada, o Estado acaba por concentrar seus esforços nas classes médias. O modelo proposto sugere que o Estado deveria focalizar a sua ação nos mais carentes e estimular mecanismos, como o cofinanciamento, para os que têm capacidade contributiva, direcionando o gasto social para a população-objetivo dos mais necessitados.

Da mesma forma, o modelo emergente inverte a direção do subsídio. Ao invés de subsidiar a oferta por meio do pagamento de prestadores de serviços de saúde ou da promoção do ensino gratuito, o Estado financiará a demanda por meio do fornecimento de cupons ou bolsas aos mais carentes.

Enquanto o modelo vigente se baseia em um Estado fortemente centralizado, responsável direto pelo desenho, formulação, implementação e financiamento das políticas sociais, a nova perspectiva privilegia a *desconcentração* e a *descentralização*. Transfere-se o poder de decisão sobre a alocação de recursos a esferas subestatais, que podem atuar de maneira mais informada, em conjunto com atores não-governamentais, e sujeitos ao controle social dos agentes envolvidos no processo.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

A lógica de decisão sobre a alocação dos recursos deixa, portanto, de ser centralizada, baseada em um Estado munido de um corpo burocrático racional-legal, e passa a operar segundo a lógica dos projetos e convênios. Com isso, busca-se a participação de outros atores, como ONGs, instituições de pesquisa e universidades, competindo na formulação de alternativas para os problemas sociais.

O enfoque da política social deixa de ser nos meios, ou seja, na ampliação da oferta de serviços e da cobertura, por meio do aumento da infra-estrutura social, que se reflete no indicador Gasto Público Social. O novo paradigma preocupa-se mais com a meta de produzir impacto na população-objetivo, privilegiando o *indicador custo-impacto*. Tal redirecionamento da política social está relacionado com o papel do Estado na transição dos modelos de desenvolvimento. Assim como o Estado desenvolvimentista sustentava-se politicamente com o apoio das classes organizadas, direcionando para estas a política social, o novo Estado direciona o gasto social para os grupos mais necessitados, de forma a amortecer a implementação das políticas de ajuste, operacionalizando o novo modelo econômico por meio da preservação do tecido social e, portanto, da capacidade de governo; da consolidação de uma imagem externa favorável e otimista para a atração de capitais estrangeiros; e da compatibilização com estruturas clientelísticas de manutenção do poder.

Em relação ao primeiro ponto, observa-se que os custos dos ajustes são extremamente altos para as classes mais baixas, o que gera situações de convulsão social, dado o aumento progressivo da pobreza, condicionando as políticas sociais a adquirirem *status* de compensação em relação à política

econômica. Assim, o objetivo das políticas sociais passa a ser a *manutenção da governabilidade*, eliminando os focos de pobreza e de possível desestruturação do sistema social e político.

A lição de Chiapas foi muito clara. O Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) canalizou para o movimento guerrilheiro as demandas provenientes da deterioração das condições de vida dos camponeses do estado historicamente mais pobre do México. Os líderes, entretanto, não são milagreiros, e tampouco estão bradando com cartilhas socialistas nas mãos. Eles estão pedindo nada mais que justiça social e democracia com instituições sólidas e *limpas*. É o próprio ideal social-democrata fazendo guerra de guerrilhas nas selvas chiapanecas, e que perdura há mais de dois anos enfileirando indígenas em combate contra o exército mexicano.

Mais danosos que os estragos feitos nos municípios e estradas de Chiapas é a repercussão do evento na opinião pública e nos centros financeiros internacionais. A modernidade coloca à disposição da insurgência revolucionária vários instrumentos, que vão desde as mensagens eletrônicas nas grandes redes de computadores até os discursos do subcomandante Marcos, publicados em várias línguas nos maiores jornais do mundo. Trata-se de uma guerrilha pós-moderna, que utiliza as armas para criar um fato internacional, chamando atenção para a sua causa.

Do ponto de vista econômico, a deterioração e o rompimento do tecido social repercutem sobre a imagem externa dos países latino-americanos, condicionando a fuga dos capitais financeiros especulativos internacionais, base do equilíbrio do balanço de pagamentos e das experiências de ajustamento. A liberalização comercial ocorre mediante um grande aumento de importações que não tem contrapartida no lado das exportações, provocando crônicos déficits na balança comercial, agravados mais ainda pela sobrevalorização cambial. Estes déficits são financiados por uma política de elevação da taxa de juros para a atração dos capitais especulativos internacionais de curto prazo, para equilibrar o balanço de pagamentos.

Entretanto, a volatilidade desses capitais é muito grande e quaisquer distúrbios de natureza econômica, social e política podem influir sobre a expectativa de rentabilidade, condicionando a imigração destes para outros mercados mais atraentes no mundo. Nesse sentido, o Estado encontra-se diante da necessidade de direcionar as suas políticas sociais para os bolsões de miséria, de forma a impedir que estes comprometam o ajustamento, e o combate à pobreza passa a ser a principal linha de intervenção do Estado na vida social.

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

A focalização das políticas sociais também pode ser entendida como uma forma de focalização eleitoral. Os novos paradigmas sociais direcionados para populações específicas atendem a um velho paradigma da prática política latino-americana — o clientelismo assistencialista. Dessa forma, o velho se articula com o novo, coerentemente com a constituição do novo Estado ajustador, fruto de um pacto conservador gerado a partir das elites do modelo anterior.

As mudanças observadas nas políticas sociais da América Latina parecem ser resultado da necessidade de operacionalização do novo Estado e do novo modelo econômico. Elas compatibilizam as necessidades de mudança na ordem econômica com a estrutura arcaica e conservadora das práticas políticas históricas das elites latino-americanas, pois, ao mesmo tempo em que racionalizam a alocação dos recursos, direcionam estes para os currais eleitorais.

Um exemplo clássico da utilização eleitoral das políticas sociais segundo o novo modelo é o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) mexicano em 1994. Às vésperas das eleições, o próprio Carlos Salinas se apresentava às instâncias locais trazendo consigo um cheque assinado para descentralizar a política social em uma cerimônia em praça pública. Os recursos deveriam ser utilizados em prol dos mais necessitados em troca do apoio político. Desta forma, descentralização, focalização e eleição combinavam-se no novo (ou velho?) modelo.

4 Conclusões

As políticas sociais na América Latina, historicamente, foram concebidas e implementadas de maneira a operacionalizar os modelos econômicos vigentes. Na época do modelo primário-exportador, elas foram efetivadas em função da necessidade que as oligarquias agroexportadoras tinham de consolidar um espaço-nação próprio para desenvolvimento dos seus interesses. Nesse sentido, o Estado utilizava as políticas sociais para promover os símbolos da nação para os imigrantes e para os antigos elementos remanescentes do desestruturado sistema colonial, além de propiciar condições de trabalho para a viabilização do sistema produtivo.

Com a passagem para o modelo de substituição de importações, o Estado, sob a égide populista e nacional-desenvolvimentista, direciona as políticas sociais para a classe média urbana, de forma a cooptá-la para o processo de desenvolvimento. O modelo econômico demandava uma classe média forte que pudesse comprar os produtos no mercado interno, e o modelo político autoritário necessitava da legitimação via manifestação das massas organizadas.

Com o esgotamento do modelo substitutivo, a transição para um novo modelo de desenvolvimento sugere modificações estruturais no Estado e na economia que, no entanto, preservam elementos do período anterior. Os novos paradigmas propostos para as políticas sociais são coerentes com essas mudanças e com o movimento de legitimação do novo modelo.

De um lado, a orientação é no sentido de as políticas sociais passarem a ter caráter compensatório, pois dessa forma amortecem os impactos destrutivos das políticas de ajuste econômico, preservando o tecido social e, portanto, a governabilidade do período de transição e a credibilidade junto ao capital financeiro internacional. Por outro lado, o caráter focalizado da ação social coincide com o assistencialismo eleitoral, necessário para manter o poder das elites conservadoras.

Bibliografia

MODELOS DE
DESENVOLVIMENT
O NA AMÉRICA
LATINA EM UMA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

BOSI, A. *Dialética da colonização*. — São Paulo: Cia da Letras, 1994.

CARDOSO, F.H. *O modelo político brasileiro*. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CASTAÑEDA, J. *Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda Latino-America*. — São Paulo: Cia da Letras, 1994.

CEPAL - División de Desarrollo Social. *Modelos de desarrollo, papel del estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina*. 1995.

COHEN, E. e FRANCO, R. *Evaluación de proyectos sociales*. — Espanha: Siglo XXI, 1993.

DEAN, W. *A industrialização de São Paulo*. — São Paulo: Difusão Européia, 1971.

FIORI, J.L. e KORNIS, G. Além da queda: economia e política numa década enviesada: *In: GUIMARÃES, R e TAVARES, R. Saúde e sociedade no Brasil nos anos 80*. — Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. — São Paulo: Ática, 1959.

FUENTES, C. *Nuevo tiempo mexicano*. — México: Aguilar, 1994.

IANNI, O. *Raças e classes sociais no Brasil*. — São Paulo: Brasiliense, 1987.

MESA-LAGO, C. *La seguridad social en América Latina y el Caribe*. — Santiago: CEPAL, 1985.

PZEWORSKI, A., BRESSER PEREIRA, L.C. e MARAVALL, J.M. *Reformas econômicas em democracias recentes: uma*

abordagem social-democrata. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 171 a 207, 1993

QUINO, C.C.(org.) *América Latina: una realidad expectante*. — Chile: Comisión Sudamericana de Paz, 1994.

ROUQUIÉ, A. *América Latina: introducción al Extremo Occidente*. — México: Siglo XXI, 1994.

TAVARES, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. — Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

VERSIANI, F.R. e VERSIANI, M.T. A Industrialização brasileira antes da década de 30: uma contribuição. In: VERSIANI, F.R. e MENDONÇA DE BARROS, J.R.(orgs.) *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. — São Paulo: Saraiva, 1977.