

TIAGO OLIVEIRA

MARIA CLARA OLIVEIRA

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL NO PENSAMENTO CONTEMPORÂNEO DA CEPAL

Recebido em 16/03/2021

Aprovado em 03/05/2021

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL NO PENSAMENTO CONTEMPORÂNEO DA CEPAL^{1 2}

Resumo

Uma nova etapa no pensamento cepalino é inaugurada em 2010 a partir da proposição de uma agenda de desenvolvimento que tem na igualdade a sua ideia mobilizadora, a sua chave de entendimento da realidade e dos problemas regionais, o seu horizonte de justiça social e seu eixo estruturante das políticas públicas. Este artigo discute o lugar e o papel do trabalho e da proteção social no quadro particular desta agenda, a partir de uma revisão da literatura combinada com a análise de documentos oficiais. Argumenta-se que a CEPAL consolidou o seu papel na América Latina enquanto promotora de estratégias de desenvolvimento alternativas ao neoliberalismo.

Palavras-chave: CEPAL; períodos de sessão; trabalho; proteção social; América Latina.

TIAGO OLIVEIRA

Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, Brasil). Realizou pós-doutorado e é investigador no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (UC, Portugal).

E-mail: tiagooliveira@ces.uc.pt

MARIA CLARA OLIVEIRA

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). É professora auxiliar convidada no Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC, Portugal), investigadora associada ao Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (IDEFF, Portugal) e pesquisadora associada ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM, Brasil).

E-mail: c.oliveira@fe.uc.pt

¹ Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), I.P. (Portugal), no âmbito do projeto PTDC/DIR-OUT/32096/2017 – “ART 63: O direito à segurança social e a crise – o retrocesso social como normalização do estado de exceção financeira”.

² Os autores gostariam de agradecer a leitura e as sugestões de José Castro Caldas e dos dois pareceristas anônimos.

Abstract

Since 2010, ECLAC puts forward a new development agenda based on the quest for equality. In this new strategy equality is not only used as a lens to study the region and to understand its problems, but it is also seen as a goal to be pursued and, thus, as a structuring axis of public policy. This article examines the place and role of work and social protection in this agenda and is based on a literature review combined with the analysis of official documents. It is argued that ECLAC has consolidated its role in Latin America as a promoter of alternatives to neoliberal development strategies.

Keywords: ECLAC; sessions; work; social protection; Latin America.

I. Introdução

Criada em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é uma das comissões regionais das Nações Unidas e tem por missão promover o desenvolvimento econômico e social da região. Desde cedo, constituiu-se como um importante polo de pensamento, avançando teorias inovadoras nos planos econômico, social e político. O peso da escola cepalina foi visível em diversos países latino-americanos e ultrapassou também as fronteiras regionais, em particular no período que vai da sua criação até a década de 1970, quando destacou-se por sua defesa do planejamento econômico, da industrialização e das reformas sociais como caminhos para a superação do subdesenvolvimento.

O último quarto do século XX foi marcado por transformações na economia e na política mundial que puseram em xeque as estratégias nacionais de desenvolvimento implementadas no pós-guerra e pavimentaram a ascensão do neoliberalismo. No plano regional, a crise da dívida externa e a hiperinflação, na década de 1980, ajudaram na conformação de um “ambiente perfeito” para o ocaso daquelas estratégias, muito identificadas com as ideias do estruturalismo latino-americano, produzidas e disseminadas, sobretudo, pela CEPAL.

Nesse momento, outras organizações do sistema das Nações Unidas, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ampliaram consideravelmente a sua influência na região, quer em decorrência das mudanças socioeconômicas e ideológicas mencionadas, quer por possuírem mecanismos que lhes permitiam induzir diretamente um determinado curso de ação (*hard power*), tais como a concessão de empréstimos.

Tal influência atingiu seu auge na década de 1990, na sequência do recém-criado Consenso de Washington, identificado com a promoção do neoliberalismo e de políticas de desregulação dos mercados financeiro, de bens e serviços e de trabalho. A partir de então, vigorou na região a ideia de que os

³ Para uma discussão sobre mecanismos de influência ver, por exemplo, Dion (2008).

problemas do desenvolvimento só seriam equacionados a partir das políticas de ajuste estrutural emanadas daquele Consenso, de que o Banco Mundial e o FMI foram importantes veículos de disseminação, implementação e de disciplinamento, no caso de governos resistentes ao receituário neoliberal.

Ainda que tenha procurado adequar suas propostas ao novo cenário, o que pode ser interpretado como uma capitulação ao neoliberalismo (CARCANHOLO, 2008), a CEPAL viu a sua capacidade de influência limitada neste período, mesmo porque não dispunha, tal como os organismos internacionais supracitados, de mecanismos que lhe permitissem influenciar diretamente o curso das políticas nacionais. A sua atuação ocorre de modo indireto (*soft power*), ou seja, por meio de tentativas de inclusão de determinados temas na agenda política e de disseminação de valores e ideias.

Foi somente com o fracasso das reformas neoliberais em estimular o crescimento econômico e ampliar o bem-estar na região, nos anos 2000, especialmente a partir da Crise de 2008, que uma janela de oportunidade foi aberta para que a CEPAL readquirisse um maior protagonismo sobre a agenda política e econômica latino-americana, a partir da apresentação de uma estratégia de desenvolvimento com igualdade.

Uma primeira ideia que subjaz a presente reflexão é que organizações internacionais competem por espaços de influência e suas posições podem variar ao longo do tempo (BÉLAND; ORENSTEIN, 2013). No século atual, a CEPAL logrou recolocar-se como um ator influente, tornando mais plural o espaço antes controlado por instituições ideologicamente mais próximas ao Consenso de Washington.

Uma segunda ideia subjacente é a de que a profunda crise econômica aberta pela pandemia da COVID-19 poderá alterar o poder de influência dessas organizações na América Latina de formas que ainda não podemos prever. Por um lado, as vulnerabilidades socioeconômicas provocadas pela crise podem favorecer as propostas avançadas pela CEPAL no período recente. Por outro lado, o cenário político da região, que assistiu na última década a um crescimento de países governados por partidos de perfil

liberal-conservador, a exemplo de Brasil e Chile, torna o ambiente mais hostil à disseminação destas ideias.

Este artigo tem o objetivo de apresentar e discutir a nova visão de desenvolvimento promovida pela CEPAL, a Agenda de Desenvolvimento com Igualdade, delineada, sobretudo, nos documentos associados aos Períodos de Sessão publicados a partir de 2010. O trabalho e a proteção social constituem pilares fundamentais dessa agenda, o que justifica o recorte temático adotado. Escapa, contudo, aos seus propósitos avaliar em que extensão as políticas públicas implementadas no período pelos países da região apresentaram maior ou menor aderência à agenda defendida pela CEPAL.

A relevância dessa discussão repousa no fato de que, apesar dos avanços importantes observados nos mercados de trabalho da região na primeira década e meia do século atual (OIT, 2015), permanecem os seus problemas estruturais, a exemplo da alta informalidade e da baixa cobertura do trabalho protegido. A desaceleração econômica, que se intensificou no último quinquênio, veio agravar a situação, ao debilitar o ritmo de criação de novos postos de trabalho e aumentar a precariedade e o desemprego (OIT, 2019). A crise pandêmica expôs e agudizou essas vulnerabilidades, trazendo impactos extremamente negativos nos planos econômico e social.

Na perspectiva cepalina contemporânea, é no mundo do trabalho que se originam e se reproduzem muitas das dimensões da desigualdade, uma vez que se constitui em caixa de ressonância de problemas oriundos da heterogeneidade estrutural e de uma institucionalidade laboral e social frágil e pouco abrangente. Assim, há uma clara contraposição com relação às ideias e políticas defendidas por instituições com presença significativa na região, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O artigo foi elaborado com base na análise de bibliografia relevante e de documentos oficiais produzidos pela CEPAL, em particular os já mencionados Períodos de Sessão. Entre 2010 e 2020, foram produzidos os seguintes documentos: *A hora da igualdade* (CEPAL, 2010), *Mudança estrutural para a igualdade* (CEPAL, 2012), *Pactos para a igualdade* (CEPAL, 2014), *Horizontes*

2030 (CEPAL 2016), *A ineficiência da desigualdade* (CEPAL, 2018) e *Construir um novo futuro* (CEPAL, 2020). O último documento foi elaborado no contexto da crise pandêmica, isto é, num momento em que desafios adicionais se colocam à região, pelo que as suas recomendações são importantes, quer na discussão da própria crise, quer das medidas necessárias para sua superação. No entanto, uma vez que a pandemia traz desafios distintos, além de aprofundar problemas existentes, entende-se que este documento deve integrar uma agenda futura de pesquisa, de modo a ser alvo de uma discussão mais detalhada do que aquela que aqui se apresenta. Recorreu-se ainda a informações provenientes de quatro entrevistas, conduzidas no âmbito da pesquisa doutoral⁴ da segunda autora e que foram cedidas para apoiar a elaboração deste artigo. As entrevistas foram realizadas em 2016 e 2017, em Santiago do Chile, seguindo um roteiro semiestruturado e visando entender os recentes desenvolvimentos em matéria de proteção social não contributiva em países latino-americanos, particularmente no Chile e no Brasil.

Além desta introdução, o artigo conta com mais três partes. A próxima discute as estratégias de desenvolvimento propostas pela CEPAL ao longo do tempo a partir da ótica do trabalho e da proteção social. A seguinte debate a Agenda de Desenvolvimento com Igualdade, dentro do recorte temático adotado, e contrasta estas propostas com as de cariz neoliberal avançadas por outros organismos. Na última parte são apresentadas as conclusões finais.

2. Trabalho, proteção social e desenvolvimento no pensamento da CEPAL

Na tradição cepalina, o desenvolvimento latino-americano é interpretado como tributário da expansão global do capitalismo e do estabelecimento de

⁴ Esta pesquisa deu origem à tese de doutorado intitulada *Ideias e políticas públicas: considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile*, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, em 2018. A autora agradece a bolsa de doutorado atribuída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

uma divisão internacional do trabalho que reservava aos países da região, como fornecedores de recursos naturais, o papel de linha auxiliar do processo de acumulação de capital dos países do centro, pioneiros na adoção das técnicas de produção capitalista. Nesse contexto, nos países periféricos, densamente povoados e submetidos a diferentes modalidades de organizações pré-capitalistas, conformaram-se estruturas econômicas híbridas, integradas por segmentos de alta e de baixíssima produtividade, expressão maior do subdesenvolvimento (FURTADO, 1961).

A industrialização impôs-se, nas primeiras décadas do século XX, como o caminho para a difusão, pelo tecido econômico, dos frutos do progresso técnico e, por essa via, para a diminuição da heterogeneidade da estrutura produtiva e a ampliação do bem-estar social. O fato é que, desse ponto de vista, a industrialização periférica não foi plenamente exitosa, uma vez que a heterogeneidade estrutural não retrocedeu aos níveis observados nos países do centro, enquanto se alimentou, como forma de garantir demanda para bens e serviços associados à modernidade, de uma distribuição da renda altamente concentrada (FURTADO, 1961; PREBISCH, 1981).

Tal industrialização, baseada num paradigma tecnológico desenvolvido nos países centrais e que operou num ambiente com um excedente estrutural de mão de obra, padecia de uma insuficiência dinâmica, expressa na incapacidade de absorção, pelo aparelho produtivo, da força de trabalho disponível em camadas técnicas de produtividade elevada, sob um padrão distributivo razoavelmente igualitário. Aliada a uma frágil regulação do mercado de trabalho e à ausência de reformas sociais, notadamente a da posse da terra, a dinâmica de reprodução do capitalismo periférico conviveu com formas espúrias de absorção de mão de obra, ou seja, setores de baixíssima produtividade e remuneração, com ampla presença de inserções ocupacionais viabilizadas por iniciativas dos próprios trabalhadores, guiados por estratégias individuais de sobrevivência, conformando mercados de trabalho com vastas zonas de informalidade (PINTO, 1965; PREBISCH, 1973; SOUZA; TOKMAN, 1976).

Deste modo, a formação e o desenvolvimento dos mercados de trabalho na periferia do capitalismo trilharam um caminho próprio, distinto do observado nos países centrais: o emprego protegido e a regulação pública das relações de trabalho sempre foram menos expressivos, a diminuição do peso do trabalho agrícola foi muito rápida e o trabalho na indústria não cresceu em ritmo suficiente para que sua proporção no total da ocupação se assemelhasse à verificada nos países desenvolvidos, quando em estágio de desenvolvimento semelhante (PREBISCH, 1973), e, por fim, a expansão acelerada do setor de serviços, apoiada em seus ramos de mais baixa produtividade, significou uma terciarização espúria da estrutura ocupacional (PINTO, 1965).

Naquela altura, o estruturalismo latino-americano enxergava os problemas sociais e do mercado de trabalho no capitalismo periférico como uma questão umbilicalmente associada às imperfeições das estruturas produtivas das economias da região, profundamente heterogêneas, ainda que, a partir da década de 1960, preocupações com reformas institucionais, como a agrária e a fiscal e financeira, tenham adquirido relevância no pensamento da instituição (BIELSCHOWSKY, 2009).

As mudanças nos contextos internacional (colapso do sistema de Bretton Woods, transformações tecnológicas e financeirização da economia) e regional (crise da dívida externa e adesão dos países da região ao neoliberalismo e à globalização), iniciadas na década de 1970, condicionaram uma revisão no enfoque analítico e nas proposições de políticas da CEPAL. O neoestruturalismo, inaugurado em 1990, significou um esforço de aproximação desse organismo com os países da região em um contexto de hegemonia neoliberal, o que para muitos representou uma capitulação a esse ideário (CARCANHOLO, 2008). No entanto, na visão de autores alinhados ao pensamento cepalino, foram preservados os pilares do estruturalismo clássico, assim como a defesa de políticas de transformação social e econômica como caminho para a superação do subdesenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2009).

Em linhas gerais, as políticas neoliberais, muitas vezes implementadas na sequência de planos de estabilização supervisionados pelo FMI, miravam uma diminuição da intervenção direta do Estado nos assuntos econômicos, mediante medidas de liberalização dos mercados, privatizações, diminuição dos gastos públicos, e ampliação dos espaços de atuação dos agentes econômicos privados.

O objetivo era produzir um ambiente institucional pró-mercado e estabelecer um quadro macroeconômico de “preços certos”, livre das “arbitrariedades” das instituições desenvolvimentistas na condução da política econômica. Assim, esperava-se que as economias latino-americanas obtivessem êxito no combate à inflação, na redução dos déficits fiscais, no aumento das exportações e na recuperação do crescimento econômico (FFRENCH-DAVIS, 2005; WILLIAMSON, 2003; LECHINI, 2008; GIRÓN, 2008).

As “arbitrariedades” desenvolvimentistas no mercado de trabalho também deveriam ser removidas para que diminuições expressivas do desemprego e da informalidade pudessem ser conseguidas. Nesse sentido, recomendava-se o afastamento das intervenções estatais na determinação dos salários (não sendo bem vistas as políticas de salários mínimos⁶) e o rebaixamento dos custos de demissão, com vistas a aumentar a flexibilidade da gestão do trabalho e a capacidade de reestruturação das empresas. Ademais, a elevada tributação sobre o trabalho seria responsável por ampliar a informalidade e rebaixar a competitividade internacional das empresas locais, de modo que deveria ser revista, assim como a prevalência de relações de trabalho conflitivas, que exigiriam procedimentos de resolução a *posteriori* de elevado custo.

Nessa perspectiva, o funcionamento desejado para o mercado de trabalho exigiria uma elevada mobilidade do fator trabalho, pré-condição para que as empresas pudessem adaptar-se com maior velocidade a contextos que

⁶ Para o Banco Mundial, a explicação para a não reversão da queda da desigualdade de renda observada na região pós-2011, em que pese a desaceleração econômica do período, é explicada pela maior rigidez à baixa do salário real dos trabalhadores pouco qualificados, que, por essa razão, são penalizados com a perda de seus empregos. Ver de la Torre et alii (2015).

exigem ajuste econômico. Com efeito, sindicatos, negociações coletivas e legislação protetiva do trabalho eram vistos como entraves ao processo de ajustamento econômico e, portanto, ao comportamento eficiente dos mercados (BANCO MUNDIAL, 1995; IMF, 2003).

No campo das políticas sociais, a atuação estatal ameaçaria os interesses e as liberdades individuais, criaria obstáculos à atividade e concorrência privadas e fomentaria um indesejável crescimento dos controles burocráticos. Desse diagnóstico deriva, ao menos inicialmente, um conjunto de prescrições de políticas que passa pela defesa de uma previdência social organizada como um seguro social, contratado e gerido individualmente. Complementarmente, recomenda-se que o Estado concentre sua atuação em programas assistenciais e de renda mínima, em um contexto no qual as políticas sociais devem assumir um papel residual, ocupando tão somente as lacunas não atendidas pelos serviços privados e pelos recursos familiares ou da comunidade (DRAIBE, 1993).

Naquele contexto, a CEPAL advogava uma abertura comercial gradual, seletiva e a par de taxas de câmbio reais desvalorizadas e relativamente estáveis, caminho para uma competitividade autêntica, baseada na inovação e no fortalecimento das capacidades produtivas dos países da região. Para tanto, postulava-se como necessária a adoção de uma visão sistêmica da competitividade, pautada por avanços nos campos da infraestrutura física, criação e incorporação de novas tecnologias, e formação de mão de obra qualificada, bases para um crescimento sustentável com equidade distributiva.

Adicionalmente, a CEPAL alertava para a centralidade das políticas macroeconômicas na determinação de um crescimento econômico suficiente para assegurar um patamar elevado de demanda por trabalho e de geração de empregos produtivos, e para os perigos que poderiam acompanhar propostas de flexibilização da institucionalidade laboral focadas na busca por redução de custos do trabalho, capazes de gerar resultados contraproducentes em termos de produtividade e emprego (CEPAL, 2000).

Deste modo, enquanto a heterogeneidade estrutural permanece como elemento explicativo central dos problemas latino-americanos, o foco da análise avança no sentido de incorporar no rol de suas preocupações os déficits dos direitos de cidadania. Posto isto, a instituição procura afirmar, por um lado, que as políticas sociais e o combate à pobreza devem ser regidos pelos princípios da universalidade, solidariedade e eficiência, e, por outro, ressaltar a importância de analisar tais políticas em sua totalidade, tendo em conta as conexões virtuosas que podem resultar da interação entre elas (BIELSCHOWSKY, 2009).

O início dos anos 2000 significou para a América Latina o esgotamento do modelo neoliberal em virtude de sua incapacidade de cumprir as promessas de elevar o crescimento econômico, gerar mais e melhores empregos e ampliar o bem-estar social. O crescimento econômico continuava baixo, o salário médio diminuiu, a informalidade aumentou, assim como a pobreza, e a distribuição de renda manteve-se notavelmente concentrada. Ffrench-Davis (2005) fala em um duplo desenvolvimento divergente na América Latina durante a era neoliberal: o PIB per capita não convergiu em direção ao dos países desenvolvidos e as distâncias entre os grupos de alta e de baixa renda cresceram.

Abriu-se a possibilidade, portanto, num cenário externo favorável⁷, interrompido apenas com a crise de 2008, para que estratégias de desenvolvimento alternativas ao Consenso de Washington pudessem ser formuladas e implementadas na região, que vivia ainda uma virada político-ideológica a partir da ascensão ao poder de coalizões políticas de perfil crítico ao neoliberalismo.

Nesse contexto, as análises e proposições de políticas cepalinas assumiram uma preocupação crescente com questões sociais, visível não apenas em diferentes menções nos relatórios aqui abordados, mas também no aumento de publicações que lhes são dedicadas (MAHON, 2015). A incorporação do

⁷ A partir da retomada do crescimento da economia mundial e do aumento da demanda e dos preços de *commodities* que possuem peso expressivo na pauta de exportações dos países da região.

tema da proteção social resultou de um diálogo próximo com outras organizações (como a Organização Internacional do Trabalho – OIT – e algumas outras agências das Nações Unidas) e universidades (ENTREVISTADO 4; MAHON, 2015), e está também associada à maior visibilidade da agenda de gênero dentro da organização (MAHON, 2015), que desempenha também um papel bastante crítico relativamente aos modelos de proteção social existentes (ENTREVISTADO 4). Mais ainda, a partir de meados dos anos 1990, diversos países da região começaram a colocar em prática uma série de iniciativas em matéria de proteção social, em especial, medidas de proteção não contributiva, como programas de transferência condicionada voltados para famílias com crianças em situação de vulnerabilidade e pensões solidárias para idosos em situação de pobreza, o que reforçou a urgência de discutir este tema.

O grande marco do reconhecimento da importância da proteção social pela CEPAL nos anos 2000 foi o relatório correspondente ao 3º Período de Sessões, a que se chamou “*Protección social de cara al futuro*” (CEPAL, 2006), e que exortou os países da região a avançarem no desenvolvimento e consolidação da proteção social em diversas frentes, tais como políticas de saúde, sistemas de pensões, políticas de desenvolvimento de capital humano, entre outras. Estas orientações têm por entendimento que a proteção social é um direito de cidadania e estão associadas à defesa da constituição de um amplo pacto social a favor da proteção e promoção social, envolvendo diferentes atores da sociedade encabeçados pelo Estado, de modo a garantir a articulação necessária para levar adiante reformas profundas e duradouras (CEPAL, 2006).

Assim, a organização concebe a proteção social como um importante instrumento para garantir a igualdade, especialmente diante da alta informalidade e prevalência de condições distintas no acesso a oportunidades. São três as funções que a proteção social deve cumprir: garantir o bem-estar, mitigar as consequências negativas resultantes dos problemas sociais e assegurar proteção contra os diferentes riscos que se colocam aos

indivíduos ao longo do ciclo de vida. Para tanto, a intervenção proposta é constituída por um tripé: proteção contributiva, assistência social e regulação do mercado de trabalho (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). Assim, entre os principais temas discutidos pela CEPAL e nas propostas por esta avançadas, ainda nos anos 2000, encontramos as seguintes vertentes: regulação do mercado de trabalho (normas para garantir o trabalho protegido, políticas antidiscriminação, entre outras), aumento da proteção contributiva (fortalecimento dos sistemas de pensões, consolidação do seguro-desemprego e de políticas de ativação, seguros de saúde, entre outras) e desenvolvimento de proteção não contributiva ao longo do ciclo de vida (prestações sociais destinadas a famílias com crianças e pensões básicas solidárias, subsídios, medidas de promoção nas áreas da saúde e da educação, entre outras). Considerando as heterogeneidades estruturais do mercado de trabalho, a proteção tradicionalmente associada à inserção laboral encontra limites no quadro latino-americano, tornando-se necessário um pilar de assistência social mais robusto, o que tem sido enfatizado pela organização (ENTREVISTADOS 1, 2, 3 e 4).

Estava delineado, pois, o ambiente propício para que o pensamento cepalino inaugurasse uma nova etapa em sua trajetória histórica e para que a instituição reassumisse o protagonismo na região enquanto intérprete dos problemas latino-americanos e idealizadora de políticas para o seu desenvolvimento.

3. Trabalho e proteção social na Agenda de Desenvolvimento com Igualdade da CEPAL

Uma nova etapa no pensamento cepalino é inaugurada em 2010 e tem nos documentos dos Períodos de Sessões publicados nos anos que se seguem os seus textos-base, orientadores e demarcadores de um novo enfoque acerca do desenvolvimento latino-americano e dos desafios a serem enfrentados pelos países da região neste início de século.

Esta nova perspectiva tem na igualdade a sua ideia mobilizadora, a sua chave de entendimento da realidade e dos problemas regionais, o seu horizonte de justiça social e seu eixo estruturante de propostas de políticas públicas.

O ponto de partida é um balanço negativo dos resultados socioeconômicos produzidos ao longo das últimas três décadas, período de hegemonia do neoliberalismo, tido como responsável pelo agravamento dos históricos problemas latino-americanos e pela fragilização dos instrumentos de intervenção estatal disponíveis para remediá-los. Ademais, a CEPAL beneficiou-se do conhecimento produzido pela própria organização sobre trabalho e proteção social na década anterior, conforme já salientado⁸, e do avanço dessa temática no âmbito de outras organizações. Nesse sentido, há que se referir o estabelecimento em 2000, no âmbito das Nações Unidas, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), orientadores das ações dos seus Estados-membros em prol do desenvolvimento e da eliminação da pobreza. Ainda que diversos objetivos pudessem ser mais facilmente atingidos por meio de políticas de proteção social, tais como erradicar a pobreza extrema e a fome (ODM 1) ou promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres (ODM 3), elas encontravam-se ausentes explicitamente desta agenda. Em 2015, com a identificação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõem a Agenda 2030, passam a ser definidos modos claros de caminhar no sentido da consecução destas propostas. Assim, a proteção social é entendida como uma peça-chave para combater a pobreza (ODS 1), promover a igualdade de gênero (ODS 5) e ainda reduzir a desigualdade dentro e entre países (ODS 10) (CECCHINI, 2019).

A igualdade, nesse contexto, emerge como valor intrínseco do desenvolvimento a ser perseguido, em uma região que padece historicamente de

⁸ Entretanto, a partir de 2010, o pensamento cepalino sobre o tema passa a se mover num plano teórico e analítico diferente. Como ilustração, a ideia de capital humano, ainda presente em, por exemplo, CEPAL (2006), não somente deixa de ser mobilizada, como é alvo de uma reflexão crítica: “No adherimos a la premisa que está en el origen de la teoría del capital humano, a saber, que el eje de inclusión es el ajuste meritocrático en el mercado laboral y no la ciudadanía como titularidad de derechos” (CEPAL, 2010, p. 43).

níveis exacerbados de discriminação racial, étnica e de gênero, de uma cisão social profunda e das piores distribuições de renda do mundo; uma região na qual a cultura do privilégio encontra-se entranhada na sociedade. Diante dessa realidade, o desafio que se coloca para os países latino-americanos é o de avançar, mediante uma nova equação entre Estado, mercado e sociedade, em direção a uma maior aproximação entre dinamismo econômico e igualdade social, sem a qual a própria sustentabilidade do crescimento é posta em causa. “Igualar para crescer e crescer para igualar”, eis uma síntese do pensamento cepalino contemporâneo:

[...] la desigualdad conlleva grandes costos de eficiencia, lo que redundaría en que su superación sea una condición necesaria para el desarrollo. [...] Las políticas en favor de la igualdad no solo producen efectos positivos en términos de bienestar social, sino que también contribuyen a generar un sistema económico más favorable para el aprendizaje, la innovación y el aumento de la productividad. (CEPAL, 2018, p. 22)

Essa nova equação exige uma retomada do protagonismo do Estado, visto como única instituição capaz de formular uma visão de longo prazo e de liderar uma estratégia de desenvolvimento compromissada com objetivos traçados democraticamente, dado que legitimados por consensos nacionais os mais amplos possíveis e expressos por meio de pactos sociais. Desse modo, defende a CEPAL, políticas de Estado devem ser mobilizadas para dinamizar o crescimento, promover a produtividade, fomentar uma maior articulação territorial, impulsionar melhores condições de emprego e de institucionalidade laboral e prover bens públicos e proteção social com vocação universalista e redistributiva.

Surge, pois, a partir dessa nova visão, uma proposta de uma Agenda de Desenvolvimento com Igualdade, composta por seis áreas estratégicas, que abarcam dimensões distintas, porém articuladas entre si, como as das políticas macroeconômicas; das estruturas produtivas; dos territórios; dos empregos e sua regulação; das desigualdades e proteção social; e do Estado e sua fiscalidade.

Como dito na introdução, a apreensão e a análise de todas essas dimensões são um propósito que ultrapassa os objetivos e o alcance do presente artigo. A tarefa aqui proposta, muito mais modesta, é a de iluminar o papel que assumem o trabalho e a proteção social na nova agenda de desenvolvimento da CEPAL, papel claramente distinto do assumido na agenda defendida pelo Consenso de Washington, hegemônica no período anterior, e que teve sua importância renovada a partir do contexto de respostas às consequências socioeconômicas da crise pandêmica.

Assim sendo, cumpre destacar, de início, que um dos elementos-chave para o entendimento da desigualdade na América Latina, na perspectiva da CEPAL, diz respeito às desigualdades que se manifestam em termos da qualidade e da produtividade dos postos de trabalho nos e entre os distintos setores da atividade econômica e entre empresas, que resultam, por sua vez, em uma estrutura de distribuição de rendimentos profundamente desigual entre trabalhadores e entre capital e trabalho.

Na raiz do problema encontram-se a heterogeneidade estrutural histórica das economias latino-americanas (e agravada ao longo do período de hegemonia do neoliberalismo) e a insuficiência dinâmica do seu desenvolvimento, ou seja, a sua incapacidade crônica de deslocar trabalhadores de camadas técnicas de baixa para as de alta produtividade, com redução da desigualdade de rendimentos. Tal segmentação entre trabalhadores pertencentes a ramos econômicos e empresas muito distintas em termos de produtividade é, em larga medida, definidora de desigualdades em termos de acesso e desenvolvimento de capacidades, de incorporação de progresso técnico, de poder de negociação, de acesso a redes de proteção social e trabalhista, e de possibilidades de mobilidade ocupacional ascendente ao longo de trajetórias profissionais. Logo, o mercado de trabalho constitui-se em um dos espaços por excelência de criação e de reprodução das desigualdades de renda e sociais.

Decorre desse entendimento que uma sociedade que assuma a igualdade como horizonte de referência deve perseguir uma mudança estrutural

progressiva, que combine maior presença relativa de setores mais intensivos em conhecimento (eficiência schumpeteriana), diversificação de setores com rápido crescimento da demanda interna e externa (eficiência keynesiana), e proteção do meio ambiente associada a uma desconexão entre crescimento econômico e emissões de carbono (eficiência ambiental)⁹.

Nesse contexto, o emprego com plena titularidade de direitos porta-se como correia de transmissão da igualdade: mudanças estruturais disseminadas pelo tecido econômico provocam mudanças correlatas na estrutura do emprego, na medida que trabalhadores são deslocados de setores de baixa para os de média e alta produtividade, ao tempo que o conjunto se move para patamares de maior produtividade. Assim sendo, estão dadas as condições para que se molde uma estrutura de distribuição da renda menos desigual e uma estrutura ocupacional composta por mais empregos com proteção social¹⁰.

A Agenda do Desenvolvimento com Igualdade da CEPAL contribui para uma melhor compreensão dos problemas latino-americanos ao insistir e relembrar as articulações complexas existentes entre domínios aparentemente distintos e independentes da realidade social e econômica, que podem ser resumidas na ideia de que “não somente no social se joga o social”. De acordo com a própria instituição:

[...] las políticas para consolidar los avances sociales son importantes para el cambio estructural progresivo y la estabilidad económica. Por un lado, una protección social universal establecería un piso de demanda agregada que sería también un mecanismo anticíclico; por otro, el acceso universal a la educación y la salud tendría un impacto positivo en la productividad. Sin la protección social será más difícil que las personas sostengan o mejoren

⁹ Inicialmente, o conceito de mudança estrutural, então denominada de “virtuosa”, abrangia apenas as eficiências schumpeteriana e keynesiana (CEPAL, 2012). A eficiência ambiental foi incorporada a este conceito somente a partir do documento *Horizontes 2030* (CEPAL, 2016).

¹⁰ Como demonstrado em CEPAL (2014), o percentual de assalariados aumenta segundo o nível de produtividade do setor. Para um universo de 18 países latino-americanos, estimou-se que quase 80% dos trabalhadores eram assalariados nos setores de alta produtividade, contra aproximadamente 50% nos setores de baixa produtividade.

su inserción y su papel en un mercado de trabajo bajo permanentes choques del progreso técnico. La protección social no es una traba al desarrollo. (CEPAL, 2016, p. 168).

Deste modo, fica evidente que, embora necessária para a geração de empregos com direitos e de qualidade, a mudança estrutural *per se* não é suficiente. A institucionalidade laboral de cada um dos países da região deve estimular a criação de círculos virtuosos entre aumentos de produtividade, crescimento dos salários e criação de empregos de qualidade e protegidos. Ou seja, por um lado, é preciso assegurar que os ganhos de produtividade possam ser transmitidos aos trabalhadores, e, por outro lado, reforçar os aspectos objetivos e subjetivos que definem o emprego de qualidade em torno de parâmetros que incentivem níveis crescentes de produtividade.

Assim sendo, a CEPAL rejeita a flexibilidade do trabalho como um caminho desejável para o enfrentamento dos problemas dos mercados de trabalho dos países da região. Ainda que a flexibilidade signifique uma maior capacidade de ajuste, no curto prazo, às oscilações econômicas, adverte o organismo, os seus efeitos colaterais – incentivos à celebração de contratos de trabalho de curta duração e a uma maior instabilidade nos postos de trabalho, pelo que se desestimula o desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades – mostram-se contraproducentes ao aumento da produtividade e do emprego no médio e no longo prazos.

Nesse sentido, as evidências históricas disponíveis são abundantes: não há exemplo de país que tenha alcançado crescimento econômico sustentável com igualdade a partir da aplicação de reformas trabalhistas pró-flexibilidade. Assim sendo, o ideal, defende a CEPAL, é construir um regime macroeconômico, devidamente articulado com políticas industriais e de comércio exterior, favorável aos investimentos, de modo que a dinâmica do mercado de trabalho mostre-se pujante e forje um ambiente de negociação no qual os trabalhadores não se encontrem em situação de extrema fragilidade (como nos últimos quarenta anos). Eventuais modificações nos sistemas nacionais

de relações de trabalho devem ser discutidas e problematizadas uma vez satisfeita essa premissa. A citação seguinte elucida a questão:

Sin embargo, al asumir como valor irreductible la igualdad de derechos y oportunidades en la sociedad, bajo ningún concepto puede utilizarse la flexibilidad para consagrar o perpetuar relaciones profundamente asimétricas en materia de poder de negociación y contrataciones en el marco laboral. Cuando esto ocurre, así como en el caso de un contractualismo privado sin mediación estatal y librado a la capacidad de negociación de los agentes, la flexibilización se convierte en sinónimo de precarización, con el consiguiente deterioro de las condiciones de trabajo y la ampliación de las brechas sociales, lo que contradice la normativa del derecho al trabajo decente suscrita hoy por la comunidad internacional. (CEPAL, 2010, p. 174)

Nesse mesmo sentido, adverte-se:

[...] las asimetrías de poder son especialmente importantes en los procesos de negociación de pactos sociales y, si no se corrigen, pueden desembocar en acuerdos contrarios al propósito de avanzar con la reforma de instituciones — como las fiscales o laborales — para favorecer la igualdad. (CEPAL, 2014, p. 316)

Os países da região encontram-se, portanto, diante do desafio da dupla inclusão, a social e a laboral: por um lado, devem buscar assegurar um patamar básico de bem-estar a toda a população por meio do acesso universal à educação, à saúde, à proteção social e à infraestrutura básica (energia, água potável e saneamento); por outro lado, garantir que todos tenham uma participação no mercado de trabalho em condições dignas, mediante empregos de qualidade que provenham rendimentos estáveis e acesso à proteção social (CEPAL, 2017).

Deste modo, algumas áreas deveriam ser consideradas prioritárias na região para assegurar o acesso mais amplo possível a um posto de trabalho com proteção social, assim como combater as desigualdades originadas no mercado de trabalho. As principais recomendações presentes nos documentos dos Períodos de Sessões entre 2010 e 2018 podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- a institucionalidade trabalhista deve cumprir com seu duplo objetivo de favorecer um funcionamento eficiente do mercado de trabalho e proteger os trabalhadores. Deve ainda servir de base para uma produtividade crescente, assim como assegurar condições para que a sua distribuição se dê de maneira equitativa;
- buscar a expansão da institucionalização das relações de trabalho do setor formal, combatendo burlas às legislações nacionais do trabalho e evitando o aprofundamento da segmentação do mercado de trabalho;
- reforçar a formação profissional e a capacitação, ajustando-as aos diferentes grupos de trabalhadores e articulando-as com o sistema educacional. Deve-se ter em conta ainda as especificidades das empresas de menor porte, assim como cuidar para que os sistemas de capacitação se articulem com uma estratégia de desenvolvimento preocupada com o incremento da competitividade sistêmica;
- a negociação coletiva deve ser fortalecida, de modo que seu potencial distributivo seja aproveitado. Isto exige assegurar espaços adequados para a atuação sindical nas empresas, em um contexto de garantia legal de pisos mínimos de direitos e de benefícios. Ademais, a negociação coletiva deve ser encorajada como o espaço de aprimoramento permanente da institucionalidade trabalhista;
- assegurar ao salário mínimo uma trajetória crescente de modo que funcione como mecanismo de distribuição de renda e de combate à pobreza, tendo em conta a estrutura salarial de cada país e suas articulações com as políticas macroeconômicas, produtivas e de crédito;
- a vulnerabilidade dos trabalhadores do setor informal deve ser mitigada mediante políticas de desenvolvimento produtivo e mecanismos não contributivos de proteção social, de forma que a sobrevivência, assim como um patamar mínimo de dignidade, possam ser assegurados a tais trabalhadores, que frequentemente se submetem, ao longo de sua vida laboral, a situações de desocupação, baixos salários ou inatividade forçada;
- grupos com inserções ocupacionais historicamente desfavoráveis devem contar com políticas de apoio específicas. No caso das mulheres, deveriam

ser objeto de fomento políticas de conciliação entre a vida laboral e familiar, uma oferta adequada de serviços de cuidado, jornadas de trabalho mais flexíveis, estímulo à participação masculina nas tarefas de cuidados, e a presença do tema nas negociações coletivas. Políticas de qualificação e de intermediação devem ser ajustadas às necessidades dos trabalhadores jovens;

- mecanismos de proteção da renda durante o desemprego devem ser criados (ou fortalecidos onde já existam) e integrados às políticas ativas e passivas de mercado de trabalho, no âmbito de um sistema público nacional de emprego. Ademais, recomenda-se a criação de um fundo de desemprego com funcionamento contracíclico e articulado com políticas ativas de emprego, a exemplo da criação direta de empregos por parte do Estado;
- marcos normativos da responsabilidade empresarial nos âmbitos laboral, ambiental e social devem ser padronizados e fortalecidos.

Na América Latina, a redemocratização nos anos 1980 trouxe alguns avanços para os direitos sociais, que logo enfrentaram constrangimentos de ordem econômica – crise da dívida e ajustes fiscais na década seguinte – e no próprio plano do desenho das políticas sociais, diante das reformas sofridas nessas duas décadas (KERSTENETZKY, 2012). Após a virada do século, esses avanços mostram-se ainda mais intensos, expressos pelo aumento do gasto público social, pela criação de Ministérios e Agências na área do desenvolvimento social e no encetar de diversas reformas que visam expandir a proteção, essencialmente o seu pilar não contributivo (CEPAL, 2010). Reconhece-se ainda uma inflexão na visão orientadora da proteção social, que passa a ter um caráter universal e é, cada vez mais, entendida como um direito, o que se traduz em ações que vão além da proteção de grupos inseridos no mercado de trabalho formal e inclui um dinamismo acrescido no pilar não contributivo, essencial na mitigação dos riscos e na redução da desigualdade (CEPAL, 2010).

A proteção social, identificada desde o 3º Período de Sessões (CEPAL, 2006) como peça essencial para apoiar o desenvolvimento na região, integra a

Agenda da Igualdade enquanto instrumento que permite caminhar na direção do “fechamento de brechas sociais” (CEPAL, 2010). As principais recomendações presentes nos Períodos de Sessão entre 2010 e 2018, que recuperam em grande parte as propostas de 2006, são as seguintes:

- estabelecimento de grandes pactos sociais a favor da proteção social, que incluam o mercado, organizações do terceiro setor e o Estado, que deve assumir um papel de liderança, em particular porque são as ações por ele desenvolvidas que têm potencial para conter e minimizar as desigualdades;
- entender o gasto público como um investimento e a proteção social como uma medida contracíclica, o que implica que o Estado assuma um papel proativo no financiamento, desenho e entrega de políticas neste campo. Esta posição torna-se mais necessária em contextos de menor capacidade do Estado e de maior desigualdade não só na oferta de bem-estar, como na generalidade dos indicadores;
- desenhar e implementar sistemas de proteção contributiva mais robustos, nomeadamente por meio da reforma de prestações como o seguro-desemprego e de sistemas de pensões;
- estabelecer estratégias de ativação das capacidades dos indivíduos, por meio de programas de emprego públicos e da criação de incentivos para capacitação e integração da população vulnerável no mercado laboral;
- desenvolver ou fortalecer medidas de transferências monetárias diretas para as populações vulneráveis, de modo a protegê-las contra os diferentes riscos a que estão expostas ao longo da vida. O leque de medidas incluídas nesta categoria é amplo e vai desde as pensões solidárias para idosos, aos apoios a pessoas incapacitadas e aos programas de transferência para famílias com crianças, que podem prever condicionalidades em áreas que visam o desenvolvimento de capacidades humanas, como a educação e/ou a saúde;
- criação de sinergias entre sistemas de proteção social e o acesso a cuidados de saúde, estes ultrapassando limites impostos pela associação da saúde a contribuições formais e pela privatização de serviços operada durante o ajustamento estrutural dos anos 1980 e 1990;

- estratégias de cuidado promovidas pelo Estado, como o investimento em creches e em escolas que cobrem a jornada inteira, não só porque a educação é um fator importante na redução da desigualdade e na garantia de melhores níveis de vida no futuro, como pelo fato de “libertar” da função de cuidado indivíduos em idade ativa que podem integrar o mercado laboral, geralmente mulheres, devido à desigualdade de gênero presente na região.

Uma novidade integra o documento produzido em 2018, resultado de alternativas que já vinham sendo discutidas internamente (ENTREVISTADO 4):

- abertura de espaço para refletir sobre as vantagens e os efeitos potencialmente negativos de adotar uma renda básica de cidadania (CEPAL, 2018).

Do exposto, não há dúvidas de que duas estratégias distintas de desenvolvimento para a América Latina disputam a hegemonia ideológica na região. Note-se que, no que concerne ao papel desempenhado pelo trabalho e a proteção social, a estratégia neoliberal busca um funcionamento competitivo e flexível dos mercados nacionais de trabalho, que possibilite às empresas um rápido ajustamento às flutuações da atividade econômica e potencialize os efeitos de mudanças na política monetária. Dentro desse arcabouço teórico, os salários são vistos como custos da produção, as políticas salariais como elemento de controle da inflação, os direitos sociais como rigidezes ao funcionamento do mercado de trabalho e a regulação do trabalho como resultado da livre negociação entre as partes, com a menor interferência possível dos sindicatos.

Em contraposição, a estratégia de desenvolvimento para a região defendida pela CEPAL tem na igualdade o seu eixo central. Nesse contexto, o mercado de trabalho tem um papel fundamental e duplo, como instituição que gera e reproduz desigualdades oriundas da heterogeneidade estrutural das economias da região. Nessa perspectiva, enfatizam-se os salários como demanda efetiva da economia, as políticas salariais como pilar de sustentação do consumo das famílias, os direitos sociais como proteção aos riscos

sociais e a regulação do trabalho como resultado de negociações coletivas conduzidas por entidades sindicais fortalecidas e representativas das partes e de um direito do trabalho como piso básico de direitos.

4. Considerações finais

Este artigo demonstrou que a CEPAL é um ator importante de definição de estratégias de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe, quer desempenhando um papel central, como aconteceu até os anos 1970, quer enquanto promotor de visões alternativas, como aconteceu nas décadas de 1980 e 1990. Com a mudança de século e as transformações nos cenários socioeconômico e político, a organização torna-se novamente um ator de destaque na cena regional, disseminando uma concepção de desenvolvimento que se distingue das propostas por organizações alinhadas ao pensamento do Consenso de Washington, a exemplo do Banco Mundial.

Os anos de 2020 e 2021 são marcados pela crise pandêmica e pelo agravar de várias crises já em andamento na região. A conjuntura econômica já era preocupante, revelada por uma fraca geração de postos de trabalho, aumento do desemprego, débil crescimento dos salários reais, e diminuição da qualidade das ocupações, a partir do crescimento da informalidade e de postos de trabalho com pouca ou nenhuma proteção social. A pandemia tornou a situação ainda mais dramática, aprofundando os movimentos de precarização e de exclusão no mercado de trabalho que já se encontravam em curso, com o agravante de que a capacidade de resposta da região é hoje mais limitada do que a verificada em crises anteriores (CEPAL; OIT, 2020; CEPAL, 2020).

Os desafios que se colocam atualmente ao mundo do trabalho e às políticas de proteção social são enormes. O emprego protegido e as relações de trabalho ao abrigo da regulação pública nunca estiveram tão ameaçados quanto hoje. O trabalho realizado e gerido por meio de plataformas digitais e o teletrabalho, em um contexto de grande confinamento, expandiram-se

e consolidaram sua presença nos mercados de trabalho urbanos. As lacunas na regulação dessas modalidades de trabalho ainda são expressivas na região, tornando-as vetores de expansão de formas de assalariamento disfarçado, de intensificação do trabalho, de maior controle sobre a execução do trabalho, e da indistinção entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho.

A súbita interrupção da atividade econômica trouxe à tona a necessidade de repensar a institucionalidade laboral de proteção da renda e do emprego dos trabalhadores. Nesse quesito, assume relevância a discussão sobre patamares mínimos de garantia de renda cada vez mais presentes na agenda pública dos países da região. Se a importância deste instrumento é reconhecida desde há muito por algumas organizações, é nos últimos anos que diferentes organismos têm prestado mais atenção ao tema, ainda que com visões distintas, como, por exemplo, as redes mínimas de proteção da renda defendidas pelo Banco Mundial e as visões mais compreensivas e complementares a sistemas universais de proteção social avançadas pela OIT e pela própria CEPAL.

Nesse contexto, e por meio da Agenda do Desenvolvimento com Igualdade, a CEPAL logrou recuperar o seu papel de ator relevante na região e reforçou a sua vocação de polo de formulação de estratégias de desenvolvimento alternativas ao neoliberalismo. Entretanto, as estratégias a adotar para fazer frente à crise gerada pela pandemia e durante o período de recuperação que se seguirá têm suscitado intenso debate, do qual participam a CEPAL – o 38º Período de Sessão teve lugar em 2020 e já durante a crise pandêmica – e as demais organizações acima mencionadas. A análise comparativa das estratégias de desenvolvimento propostas pelos diferentes organismos, e mais particularmente do lugar que o trabalho e a proteção social ocupam em cada uma delas, será reservada para uma agenda de pesquisa futura.

Referências

- BANCO MUNDIAL. “Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe” in: *Informe sobre el desarrollo mundial*. Nova York: Oxford University Press, 1995.
- BÉLAND, D.; ORENSTEIN, M. A. “International organizations as policy actors: An ideational approach”, *Global Social Policy*, vol. 13, n. 2, pp. 125-143, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1468018113484608>. Acesso em: 26/05/ 2020.
- BIELSCHOWSKY, R. “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista de la CEPAL*, n. 97, abril, 2009.
- CARCANHOLO, M. “Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova CEPAL dentro do Consenso de Washington”, *Revista Análise Econômica*, n. 49, ano 26, pp. 133-161, Porto Alegre, 2008.
- CECCHINI, S. “Introducción” in: CECCHINI, S. (compilador) *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*. Santiago: CEPAL, 2019, pp. 9-11.
- CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL, 2011.
- CEPAL; OIT. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago: Nações Unidas, 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf. Acesso em: setembro 2020.
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev.1-P, 2000. Santiago: Nações Unidas. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/2/S2006536_es.pdf. Acesso em: setembro 2020.
- _____. *Protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294 (SES.31/3), 2006. Santiago: Nações Unidas, 2006. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/1/S2006002_es.pdf. Acesso em: fevereiro 2020.
- _____. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2423 (SES.33/3), 2010. Santiago: Nações Unidas, 2006. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2973/1/LCG2432_pt.pdf. Acesso em: setembro 2020.
- _____. *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, LC/G.2524 (SES.34/3), 2012. Santiago: Nações Unidas, 2012. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf. Acesso em: setembro 2020.
- _____. *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, LC/G.2586 (SES.35/3), 2014. Santiago: Nações Unidas, 2014. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf. Acesso em: setembro 2020.
- _____. *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, LC/G.2660/Rev.1, 2016. Santiago: Nações Unidas, 2016. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf. Acesso em: setembro 2020.
- _____. *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, LC/CDS.2/3/-*, 2017. Santiago: Nações Unidas, 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo-productivo>. Acesso em: dezembro 2020.
- _____. *La ineficiencia de la desigualdad*, LC/SES.37/3-P, 2018. Santiago: Nações Unidas, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf. Acesso em: setembro 2020.
- _____. *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*, (LC/SES.38/3-P/Rev.1), 2020. Santiago: Nações Unidas, 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46227/1/S2000699_es.pdf. Acesso em: fevereiro 2021.

DE LA TORRE, A. *et alii*. *Jobs, Wages, and the Latin American Slowdown*. LAC Semiannual Report, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region. Washington, DC: World Bank, outubro 2015. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/401911467996987401/pdf/100083-v1-PUB-Jobs-Wages-Latin-America-Box393219B-PUBLIC-v1.pdf>. Acesso em: setembro 2020.

DION, M. "International organizations and social insurance in Mexico", *Global Social Policy*, vol. 8, n. 1, pp. 25-44, 2008.

DRAIBE, S. "As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas", *Revista USP*, n. 17, pp. 86-101, 1993.

ENTREVISTADO 1. *Entrevista* [26/10/2016]. Entrevistadora: Maria Clara Oliveira. Santiago de Chile, 2016. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado de Maria C. Oliveira, com suporte do CNPq.

ENTREVISTADO 2. *Entrevista* [03/11/2016]. Entrevistadora: Maria Clara Oliveira. Santiago de Chile, 2016. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado de Maria C. Oliveira, com suporte do CNPq.

ENTREVISTADO 3. *Entrevista* [08/11/2016]. Entrevistadora: Maria Clara Oliveira. Santiago de Chile, 2016. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado de Maria C. Oliveira, com suporte do CNPq.

ENTREVISTADO 4. *Entrevista* [28/04/2017]. Entrevistadora: Maria Clara Oliveira. Santiago de Chile, 2017. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado de Maria C. Oliveira, com suporte do CNPq.

FFRENCH-DAVIS, R. *Reforming Latin America's economies: After market fundamentalism*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 1961.

GIRÓN, A. "International Monetary Fund: from stability to instability" in: LECHINI, G. (ed.). *Globalization and the Washington Consensus: its influence on democracy and development in the South*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008.

IMF. "Unemployment and labor market institutions: why reforms pay off" in: IMF. *World Economic Outlook*, Washington, DC: IMF, abril 2003, ch. 4.

KERSTENETZKY, C. *O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LECHINI, G. "Introduction" in: LECHINI, G. (ed.). *Globalization and the Washington Consensus: its influence on democracy and development in the South*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008.

MAHON, R. "Integrating the social into CEPAL's neo-structuralist discourse" in: MCBRIDE, S.; MAHON, R.; BOYCHUK, G. W. (eds.) *After '08. Social Policy and the Global Financial Crisis*. Canadá: UBC Press, 2015, pp. 161-180.

OIT. *Panorama Laboral 2015*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf. Acesso em: setembro 2020.

_____. *Panorama Laboral 2019*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf. Acesso em: setembro 2020.

PINTO, A. "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica, n. 125, 1965.

PREBISCH, R. *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

_____. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

SOUZA, P. R.; TOKMAN, V. “O problema ocupacional: o setor informal urbano” in: SERRA, J. (coord.) *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

WILLIAMSON, J. “An agenda for restarting growth and reform” in: KUCZYNSKI, P.; WILLIAMSON, J. (eds). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2003.