

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL – FSSO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PPGSS
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

EDUARDA ISIS VICENTE DOS SANTOS

AS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: fundamentos e contradições

Maceió
2018

EDUARDA ISIS VICENTE DOS SANTOS

AS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: fundamentos e contradições

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Adriana da Silva Torres

**Maceió
2018**

Catálogo na fonte

Universidade Federal de Alagoas

Biblioteca Central

Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Izabel Meyer

- S237p Santos, Eduarda Isis Vicente dos.
As políticas sociais na América Latina : fundamentos e contradições /
Eduarda Isis Vicente dos Santos. – 2018.
95 f. : il.
- Orientadora: Maria Adriana da Silva Torres.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de
Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-graduação em Serviço
Social. Maceió, 2018.
- Bibliografia: f. 90-95.
1. Políticas sociais – América Latina. 2. Programas sociais – América
Latina. 3. Pobreza - América Latina. 4. Desigualdade social. I. Título.

CDU: 364.1(7/8)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PPGSS

Membros da Comissão Julgadora de Defesa da Dissertação de Mestrado de **Eduarda Isis Vicente dos Santos**, intitulada “**As Políticas Sociais na América Latina: fundamentos e contradições**”, apresentada ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas em 04 de outubro de 2018, às 13h, no Miniauditório da Faculdade de Serviço Social (FSSO).

Banca Examinadora

Profa. Dra. Maria Adriana da Silva Torres
Orientadora (PPGSS - FSSO - UFAL)

Profa. Dra. Maria Virgínia Borges Amarel
Examinadora interna (PPGSS- FSSO - UFAL)

Prof. Dr. Aruã Silva de Lima
Examinador externo (UFAL)

AGRADECIMENTOS

Gratidão! No decorrer da minha inserção no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, perpassei por momentos únicos e tive contribuições de pessoas, que direta ou indiretamente, deram apoio e estímulo nesse percurso. O caminho como pesquisadora, gerou questionamentos e reflexões, é um caminho que muitas vezes se torna solitário, com adoecimentos, mas com incentivos de pessoas e com nosso amadurecimento pessoal, essa concretização vai se tornando possível. Sem dúvida, esse momento de agradecimento, nos faz lembrar todo caminho trilhado até o momento e o quanto nos fortaleceu para prosseguir.

Eis que, não poderia deixar de agradecer aos meus incentivadores e exemplos. Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, por todo o conhecimento adquirido nesse tempo, a cada professor que compartilhou seus conhecimentos, por meio de debates, pesquisas e leituras. A cada disciplina, que trouxe ensinamentos e contribuições, como o estágio docência. Agradeço também a CAPES, pois a partir da bolsa, pude conseguir concretizar essa trajetória.

Em particular, agradeço a minha orientadora, Dr.^a Adriana Torres, que sempre teve dedicação e compromisso nas orientações. Uma professora, que me acompanha desde a graduação, foi a partir dela que conheci meu objeto de estudo, sem dúvida cada ensinamento foi essencial para produção deste estudo. Sendo possibilitado, não só nos momentos das aulas e orientações, como na participação do seu Grupo de Pesquisa Trabalho e Direito – TRADI (TRADI). Cada questionamento, me trouxe reflexões, o pensar na América Latina, gerou muitas indagações e me fez ter um direcionamento diferente. Assim, passei a ter uma admiração como pessoa e profissional.

Não poderia deixar de agradecer a UFAL – Unidade Educacional de Palmeira dos Índios, que foi minha primeira casa de formação, tenho orgulho e carinho por todo os profissionais que conheci, pelos ensinamentos que foi me proporcionado e mais ainda por ter vindo desse processo de interiorização.

Agradeço a banca de qualificação, nas pessoas dos professores Dr. Aruã Silva de Lima e Dr.^a Virgínia Borges Amaral, que aceitaram dá suas contribuições e ter tempo para participar, agradeço em especial toda forma de compreensão e palavras de incentivos e questionamentos, que geraram reflexões positivas.

Agradeço de forma especial, as pessoas mais importantes da minha vida, minha família, em particular meus pais (Elias e Valdinete) meu alicerce e exemplos de pessoas, são

por eles que eu sempre tento me dedicar. Agradeço, por todo o incentivo e investimento nos meus estudos, sempre me apoiando e entendendo meus momentos ausentes, buscando o meu melhor e as minhas irmãs (Emanuelly e Elisa) por todo seu carinho, sendo minhas amigas nos momentos que mais precisei. E ao Jadson, meu companheiro de sempre, que me escuta, incentiva e sempre me transmite carinho e amor, a quem eu divido minhas angústias e vitórias. São essas pessoas a quem eu recorri, quando eu mais precisei, as que sempre estão comigo e fazem minha vida ter sentido.

Não poderia deixar de agradecer, a minha família de forma geral, a união que me faz ter como exemplo. Agradeço a minha família de Maceió, que me acolheu (tio Dede, tia Maria José, tia Adriana, primos e primas) me dando a oportunidade de continuar, com moradia, ajuda financeira, todo incentivo e palavra amiga. Foram tantas pessoas, que estiveram do meu lado, mas em especial duas pessoas especiais me deram apoio, quando eu pensei que já não era mais possível continuar, minhas primas-irmãs (Thaiany e Thaisa), foram fundamentais. Agradeço, a minha família de Arapiraca, que estão sempre me apoiando.

Agradeço, a todos os meus amigos, mas em especial a Karol, que sempre me incentivou para tentar a seleção e continuar na pesquisa. Aquela pessoa tão diferente de mim, mas ao mesmo tempo, que me entende e tem os melhores conselhos. Só tenho a agradecer por cada contribuição e ensinamento nesse percurso, por sempre me escutar, fazer considerações e apoiar.

Agradeço, aos meus companheiros de curso, pelos compartilhamentos de experiências, dificuldades e descontração. De forma, particular, aqueles que sempre estiveram comigo diretamente, me proporcionando momentos únicos, como Erika, com sua amizade desde a graduação, a Nathália e Gabriela, duas pessoas que tive a oportunidade de conhecer e serão levadas para fora desse ambiente, se tornaram amigas, me escutando quando eu mais precisei, com incentivos e me acolhendo da melhor forma.

Enfim, agradeço a todos os envolvidos nessa etapa que se consolida, e também aqueles que mesmo distantes torceram e torcem por mim, mandando energias positivas. Foi uma experiência desafiadora, e ao mesmo tempo, uma conquista enriquecedora. Sei que outros desafios virão, mas esse foi essencial para minha aprendizagem, buscando novos caminhos atrelados a ser uma profissional com competência ética e compromisso com a profissão. Obrigada a todos!

“Desconfiai do mais trivial, na aparência singela. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar.”

(Bertolt Brech)

RESUMO

Esta dissertação versa sobre as configurações das Políticas Sociais e sua relação com a desigualdade e/ou pobreza da América Latina, especificamente com as mudanças societárias na configuração do Estado e do cenário econômico diante da ofensiva neoliberal. Para a consecução da pesquisa recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental, lançando mão de autores clássicos e contemporâneos, visando criticar a visão a-histórica dos elementos constitutivos da história latino-americana. Resgatam-se os fundamentos históricos da formação deste continente e as respostas do Estado mediante as políticas sociais. Busca-se compreender os desafios enfrentados na contemporaneidade pela classe trabalhadora, por meio da *superexploração*. O debate contemporâneo trouxe novas formas de exploração para o trabalhador com a crise do capital: o desemprego elevado e o controle da reprodução social pelas políticas sociais, mais especificamente, pelos programas sociais. Constata-se a inserção dos programas sociais de combate à pobreza extrema, com uma inversão do sentido da “cidadania”, uma vez que são contemplados pelos programas sociais os excluídos das políticas sociais que deveriam ser universais nesse modelo de sociedade. Este estudo localiza o objeto de pesquisa no solo histórico que o engendra, ressaltando suas contradições e limites, especificamente na América Latina. Conhecer o processo histórico deste continente que desencadeou estratégias de exploração do trabalhador de forma mais intensa, faz-se necessário para a elaboração de vias de fortalecimento. Os efeitos gerados pelas estratégias a fim de manter a reprodução do capital via políticas sociais inserem-se numa dinâmica estrutural, na qual a dependência e a *superexploração* inviabilizam a garantia do mínimo de proteção social a grande parte da classe trabalhadora.

Palavras-chave: Políticas Sociais. América Latina. Programas Sociais. Pobreza. *Superexploração*.

ABSTRACT

This dissertation deals with the configurations of Social Policies and their relation with the inequality and / or poverty of Latin America, specifically with the societal changes in the configuration of the State and the economic scenario in the face of the neoliberal offensive. In order to achieve this research, we resorted to bibliographical and documentary research, using classic and contemporary authors, in order to critique the a-historical view of the constituent elements of Latin American history. The historical foundations of the formation of this continent and the responses of the State through social policies are rescued. It seeks to understand the challenges faced in the contemporaneity by the working class, through *superexploration*. The contemporary debate has brought new forms of exploitation for the worker with the crisis of capital: high unemployment and the control of social reproduction by social policies, more specifically, by social programs. The inclusion of social programs to fight extreme poverty, with a reversal of the meaning of "citizenship", can be seen, since social programs are excluded from social policies that should be universal in this model of society. This study locates the object of research in the historical soil that engenders it, highlighting its contradictions and limits, specifically in Latin America. Knowing the historical process of this continent that triggered strategies of exploitation of the worker of more intense form, is necessary for the elaboration of ways of strengthening. The effects generated by the strategies in order to maintain the reproduction of capital through social policies are inserted in a structural dynamic, in which dependence and overexploitation make impossible the guarantee of the minimum of social protection to the great part of the working class.

Keywords: Social Policies. Latin America. Social Programs. Poverty. *Superexploration*.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Programa de Transferência Condicionado de Renda na América Latina.....	71
Quadro 2 – Pobreza e pobreza extrema na América Latina: percentual e número de pessoas (2014- 2017).....	83
Quadro 3 – Taxas de pobreza e extrema pobreza na América Latina (18 países), 2012-2016.....	84

SUMÁRIO

1. Introdução.....	9
2. A América Latina e as relações de dependência.....	13
2.1 Ingresso da América Latina no circuito mundial da acumulação capitalista.....	13
2.1.1 Tecendo os traços da formação da América Latina no contexto de acumulação do capital.....	15
2.2 A história do subdesenvolvimento do continente latino-americano e a sua correlação com o desenvolvimento do capitalismo.....	22
2.3 Pobreza e desigualdade social: as inflexões para os trabalhadores.....	27
2.3.1 A intensificação do trabalho: <i>superexploração</i> da força de trabalho.....	31
3. Formação das Políticas Sociais na América Latina: emergência expansão.....	35
3.1 A função social do Estado moderno.....	35
3.1.1 As peculiaridades do Estado dependente na América Latina.....	38
3.2 Os estágios do capitalismo: desdobramentos das políticas sociais no âmbito da reprodução do capital.....	40
3.3 A formação das políticas sociais na América Latina pela mediação das lutas sociais: um complexo contraditório.....	47
4. A configuração das políticas sociais latino-americanas na contemporaneidade.....	57
4.1 Impactos da crise mundial do capital: desdobramentos diante da ofensiva neoliberal.....	57
4.1.1 Neoliberalismo na América Latina.....	62
4.2 Os programas de combate à pobreza na América Latina e a lógica do capitalismo contemporâneo mediante o interesse dos organismos internacionais de financiamento.....	67
4.3 A lógica do capital e seus determinantes sócio-históricos: “desencadeamentos” atuais das políticas sociais latino-americanas.....	76
Considerações Finais.....	86
Referências.....	90

INTRODUÇÃO

Este estudo consiste numa análise crítica das políticas sociais na América Latina, visando elucidar sua relação com a desigualdade e/ou pobreza desse continente, especificamente com as mudanças societárias na configuração do Estado e do cenário econômico diante da ofensiva neoliberal. Para isso, é preciso retomar a formação do continente latino-americano, marcado por subordinação econômica e políticas sociais segmentadas.

A escolha das políticas sociais latino-americanas como objeto de pesquisa justifica-se pelas investigações realizadas na graduação, com a inserção no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)¹, e logo em seguida, no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)². Esta inserção proporcionou um olhar direcionado para a América Latina e o propósito de continuar a pesquisa. Primeiramente, deu-se o contato com a literatura que tratava dos programas sociais de combate à pobreza; posteriormente, surgiu a pretensão de continuar a estudar essas políticas sociais, temática esta que foi se aprimorando nas disciplinas do Mestrado em Serviço Social (PPGSS-UFAL) e na inserção no Grupo de Pesquisa Trabalho e Direito – TRADI³.

O objetivo principal desta dissertação é analisar as políticas sociais na América Latina, através do conhecimento da formação deste continente e das suas particularidades. Reflete-se sobre os elementos históricos, com o intuito de compreender as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas, bem como a formação dessas políticas sociais, suas peculiaridades e contradições. Intenta-se analisar suas configurações contemporâneas e a relação com o controle da desigualdade e/ou pobreza, especificamente com as mudanças societárias na configuração do Estado.

A América Latina é um espaço atrativo ao desenvolvimento do capitalismo mundial, um continente marcado pelas riquezas naturais de suas terras, mas explorado/dominado pelos países centrais (inicialmente pela Europa, posteriormente pelos Estados Unidos). Através da apreensão do contexto histórico, busca-se entender a formação econômica, política e social,

¹ No Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), a pesquisa abordou os Programas de Transferência Condicionada, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Adriana Torres.

² Trabalho de Conclusão de Curso “Programas sociais: a (re)funcionalização do papel do Estado sob a ofensiva neoliberal”, aprovado em 2015, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Adriana Torres, no Curso de Graduação em Serviço Social da Unidade Educacional de Palmeira dos Índios (UFAL).

³ Grupo de pesquisa do programa de pós-graduação em Serviço Social, na UFAL, sob a coordenação da Profa. Dra. Maria Adriana Torres.

advinda de uma relação dialética de dependência entre os países periféricos e o cenário mundial, como forma de corresponder às necessidades de reprodução do capital.

O modo de produção capitalista é hegemônico em âmbito mundial, porém ele não foi implementado de forma abrangente em todos os países. Originou-se nos países centrais, impondo-se verticalmente nos países periféricos. Logo, os países latino-americanos possuem uma inserção diferenciada no capitalismo mundial, pois o desenvolvimento do capitalismo tardio acarretou um Estado dependente, intervindo de forma particular nas políticas sociais.

Desse modo, os povos latino-americanos foram os que mais sofreram e sofrem os impactos de tais desigualdades sociais e econômicas. A usurpação das riquezas naturais deste continente agravou a exploração da força de trabalho e gerou o aumento da pobreza. Trata-se de um continente que esteve durante séculos, e permanece nos tempos hodiernos, a fornecer riquezas para a acumulação do capital e para a burguesia nacional.

Essa exposição é condição indispensável ao debate sobre o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais na América Latina, uma vez que, recuperando as marcas peculiares da formação sócio-histórica deste continente, torna-se possível decifrar os fundamentos e estigmas que condicionam simultaneamente essas políticas sociais, porquanto se constituem como respostas de enfretamento às disparidades econômicas e sociais que se perpetuam.

A teoria marxista da dependência⁴ contribuiu para compreender a formação da América Latina e seus desafios na contemporaneidade, a fim de verificar os impactos para os povos latino-americanos e as respostas do Estado nesse cenário. Há diversidade nos países latino-americanos, cada um deles⁵ com características próprias, mas ligados pela relação de dominação/exploração dos países centrais – uma dualidade em sua produção: ao tempo que dispõem de riquezas naturais, produzem pobreza e desigualdade humana. Por ser um continente com povos e culturas diversas, muitas vezes perdem-se de vista suas singularidades. Assim, desconsideram-se as suas características em função de uma tentativa de se “igualar” aos aspectos modernizantes dos países centrais, evidenciando assim as marcas do “eurocentrismo”.

O estudo é de natureza bibliográfica e documental, com uma perspectiva histórico-crítica. Nessa perspectiva, pretende-se resgatar os antagonismos e elementos históricos que

⁴ A teoria marxista da dependência teve o seu auge nos anos 1960. Vários pensadores latino-americanos retratam os antagonismos da realidade da América Latina; entre os principais teóricos, destacam-se Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra e Ruy Mauro Marini.

⁵ México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Panamá, Cuba, Haiti, República Dominicana, Porto Rico, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Bolívia, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

demarcaram a formação da América Latina, sem, no entanto, perder de vista a totalidade social em que o objeto de estudo se acha inserido.

A investigação parte da análise de obras clássicas, como as de Marx, Engels e de autores que abordam a história da América Latina, como Galeano e Halperin Donghi. E também de autores da teoria marxista da dependência, como Marini e Bambirra, além de outros autores do pensamento social latino-americano que enfocam as políticas sociais, como José Paulo Netto, Faleiros, Sposati, Coggiola, Stein e Motta.

Na primeira seção, *A América Latina e as relações de dependência*, retoma os marcos históricos da formação econômica, política, social e cultural da América Latina, evidenciando o ingresso deste continente no circuito mundial da acumulação capitalista, como um importante motor de acumulação de capital para os países centrais, trazendo resquícios das relações sociais até a contemporaneidade. Esta seção abordará os traços de dependência da América Latina, assinalando que as relações de produção são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada do capital mundial (primeiro na Europa e posteriormente nos Estados Unidos) e da burguesia nacional.

A segunda seção, *Formação das políticas sociais na América Latina: emergência e expansão*, busca compreender a inserção das políticas sociais no continente latino-americano, ressaltando as densas desigualdades e a incipiência dos mecanismos sociais, no tocante às lutas sociais para a reprodução do capital. Retoma inicialmente a função do Estado, para, em seguida, explicitar como se formou o Estado dependente na América Latina. Também traz as políticas sociais no âmbito da reprodução do capital, para então analisar a formação das políticas sociais latino-americanas na processualidade histórica contraditória.

Na última seção, *A configuração das políticas sociais latino-americanas na contemporaneidade*, busca-se um estudo da conjuntura latino-americana atual, ressaltando os impactos da crise de 1970 e da inserção do neoliberalismo. Esse modelo de desenvolvimento assumido no decorrer da história, com base no capitalismo e numa economia periférica e dependente, gera um repetitivo ciclo de desigualdades sociais, assentado na não repartição das riquezas socialmente produzidas, e lança mão de políticas sociais focais.

A última seção expõe como surgiram na América Latina os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs), que vêm se expandindo como estratégia do Estado burguês, inseridos num cenário conflituoso de refuncionalização do capital, de forma ideopolítica e econômica.

Esse percurso visa apreender um pouco mais sobre as inflexões e limitações das políticas sociais, para a classe trabalhadora na América Latina, no modo de produção

capitalista. Partindo desta análise, busca-se situar a forma perversa e alienante da produção capitalista e quais as suas estratégias de reforma para manter os trabalhadores e os que se encontram fora do mercado de trabalho, de modo funcional ao capitalismo.

A temática em questão intenta contribuir com a discussão da formação e da atuação profissional do assistente social, e de outras instâncias, tendo em vista que o debate contemporâneo contempla os diversos complexos sociais, entre eles, o Estado, as políticas sociais, os direitos sociais, bem como outras categorias que permeiam a prática profissional do assistente social. O lugar que essa profissão ocupa na divisão sociotécnica do trabalho na sociedade capitalista vincula-se diretamente às políticas sociais e, especificamente, aos programas sociais.

2. A AMÉRICA LATINA E AS RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA

Nesta seção, resgatam-se os marcos históricos da formação econômica, política, social e cultural do continente latino-americano, que surgem atrelados a uma relação dialética de dependência entre os países periféricos e o cenário mundial, como forma de corresponder às necessidades de reprodução do capital.

O ingresso da América Latina no circuito mundial da acumulação capitalista marca este continente como dependente desde a sua colonização, ao passo de sua inserção no capitalismo mundial intensificou-se ao longo dos séculos.

A extrema desigualdade e o controle dos povos desta região, segundo Marini (2000), fomentaram a *superexploração* da força de trabalho, com traços dependentes. Assim, a dependência dos países latino-americanos faz parte de relações sociais, que se tornaram alvo das políticas sociais neste continente.

2.1 Ingresso da América Latina no circuito mundial da acumulação capitalista

A América Latina é um continente marcado por uma diversidade entre seus países, porém neles também existem traços em comum, sendo um deles as marcas de exploração, sofrimento e escravidão de sua população. Este continente ingressa no circuito mundial de acumulação capitalista com uma herança indígena e negra, e traços de uma dominação perversa dos países hegemônicos.

No continente latino-americano a pobreza pode ser explicada como uma implicação das relações de intercâmbio desigual entre países centrais e periféricos. Dessa forma, a desigualdade é marcada pela relação assimétrica que se estabeleceu entre os colonizadores e a população da América Latina.

A relação entre os países capitalistas mais desenvolvidos (centrais, metropolitanos) e os menos desenvolvidos (subdesenvolvidos, periféricos), fundada nesta assimetria da dinâmica econômica, constituiu-se historicamente como uma *relação de exploração*. (PAULO NETTO, 2007, p. 15).

Para que os países centrais se desenvolvessem, fez-se necessário dominar/explorar os países periféricos, para assim erguer sua economia. Essa relação de exploração acarretou

inflexões principalmente para a classe trabalhadora⁶, legando a desigualdade e a pobreza para os povos dessa região.

A relação de exploração do capitalismo desenvolvido e subdesenvolvido não ocorre de forma natural, mas sim como resultado de processos históricos, porque “desenvolvimento e subdesenvolvimento são processos relacionados que emergem de forma simultânea e imbricada. São resultado do desencadeamento, da expansão e do amadurecimento do sistema mundial capitalista e das relações que o constituem” (OSÓRIO, 2016, p. 500).

A relação entre os países avançados e atrasados faz parte da dinâmica do desenvolvimento capitalista. Osório (2016) acrescenta que é somente nessa relação estreita e condensada que o capitalismo desenvolvido e o capitalismo dependente alcançam explicação e sentido, pois para um se desenvolver fez-se necessária a usurpação do outro.

No continente latino-americano, “nossa derrota esteve sempre implícita na vitória alheia, nossa riqueza gerou sempre a nossa pobreza para alimentar a prosperidade dos outros” (GALEANO, 2017, p. 5); daí que os países latino-americanos foram fundamentais para o enriquecimento dos países centrais. São os povos que mais sofrem de desnutrição, em que “a destruição da natureza é sinônimo da produção a baixo custo de matérias-primas e bens primários desde a Colônia até hoje” (LESSA, 2013, p. 14).

A classe trabalhadora é a que mais sofre com os bens/salários miseráveis, principalmente a do campo, que migra para a cidade por falta de empregos. “Os desempregados que o sistema vomita sem descanso, de fato migram para as cidades, aumentando seus subúrbios” (GALEANO, 2017, p. 182) e tornando cada vez mais intensa a exploração dos trabalhadores.

A diversidade existente entre os países da América Latina é vista por Galeano (2010) como uma “unidade de contrários”: há os países considerados com uma maior economia da região (México, Brasil e Argentina) e aqueles em miséria extrema (Haiti, Nicarágua e Honduras). Segundo Osório (2016), nada permite afirmar que se avançou no sentido do desenvolvimento, pelo contrário, o que ocorreu foi o aprofundamento das contradições próprias do capitalismo dependente.

Mesmo que os países da América Latina possuam formas distintas de desenvolvimento, constata-se que em todos eles dois fatores são semelhantes: “de um lado, o

⁶ É preciso considerar que existem as classes, tem-se a burguesa e a classe trabalhadora; “a burguesia se subdivide em comerciantes, industriais, proprietários de terras e banqueiros. Os trabalhadores se dividem em produtivos e improdutivos de mais-valia. E os trabalhadores produtivos de mais-valia se dividem, por sua vez, em proletários e não proletários” (LESSA; TONET, 2012, p. 41). Logo, a classe trabalhadora não é constituída apenas pelos que se encontram no trabalho formal.

agravamento das condições anteriores de desigualdade social e, de outro, o surgimento de novas formas de pobreza ou exclusão social, sobretudo devido ao advento maciço do desemprego” (SOARES, 2009, p. 33). A pobreza e a desigualdade social sempre foram uma marca do continente latino-americano.

Ademais, “a própria unidade da América Latina é problemática; a extrema variedade da realidade latino-americana é o que primeiro salta à vista do observador estrangeiro” (DONGHI, 1975, p. 7), uma contradição que revela o quanto as riquezas naturais da América Latina foram atraídas pelos estrangeiros, que as exploraram avidamente. O próximo subitem analisa como a riqueza natural da América Latina foi usurpada, na busca da acumulação do capital mundial.

2.1.1 Os traços da formação da América Latina no contexto de acumulação do capital

A América Latina possui uma formação sócio-histórica de traços dependentes. Essa dependência traz marcas do período da colonização (1492), pois, como é possível constatar, os países latino-americanos em sua economia originária passam a produzir não só para si, mas para o enriquecimento dos países desenvolvidos – primeiro os europeus, depois os americanos – e para os burgueses nacionais, por via de consequência, desenvolvendo contradições e aumentando as expressões de desigualdade social.

Segundo Fernandes (1975), o ingresso da América Latina no processo de acumulação do capital ocorreu desde a sua inserção no mercado mundial – a partir das grandes navegações que chegaram à América Latina, até o aparecimento das grandes empresas corporativas europeias na região. Essas empresas encontraram na América Latina condições para se instalar, com apoio das elites locais, buscando assim indicar uma nova dinamicidade para as relações sociais e para a economia local.

As formas de domínio e exploração coloniais deixaram marcas violentas sobre a população do continente latino-americano, como a pilhagem e a vagabundagem. Segundo Prado Jr. (2008), os problemas sociais, como o desemprego e a miséria, já foram vivenciados nesse período da colonização, por uma população de “vagabundos e desenraizados”, utilizados como mão de obra servil e escrava, numa relação de exploração e dominação de negros e índios.

Para Prado Jr. (2008), a expansão marítima dos países da Europa, depois do século XV, origina-se de empresas comerciais levadas a efeito pelos navegadores daqueles países. Destarte,

tudo que se passa são incidentes da imensa empresa comercial a que se dedicam os países da Europa a partir do século XV, e que lhes alargará o horizonte pelo Oceano afora. Não têm outro caráter a exploração da costa africana e o descobrimento e a colonização das ilhas pelos portugueses, o roteiro das Índias, o descobrimento da América, a exploração e ocupação de seus vários setores. É este último o capítulo que mais nos interessa aqui, mas não será, em sua essência, diferente dos outros. É sempre como traficantes que os vários povos da Europa abordarão cada uma daquelas empresas que lhes proporcionarão sua iniciativa, seus esforços, o acaso e as circunstâncias do momento em que se achavam. (PRADO JR., 2008, p. 20-21).

O autor ainda acrescenta que na África os portugueses traficaram escravos, ouro e marfim; na Índia, buscaram especiarias. Com isso os espanhóis, passaram a buscar novos caminhos para o oriente. Esse caminho os levou para a América.

Porém, quando os colonizadores encontraram as “novas terras”, não se tinha apenas uma riqueza natural, essas terras eram habitadas por povos indígenas. Dessa forma, “o núcleo fundamental das Índias espanholas não foi apenas a sua riqueza mineral, mas também a presença de populações indígenas, cuja organização anterior à conquista tornava-as úteis à economia colonial que surgiria depois dessa” (DONGHI, 1975, p. 12). Portanto, não ocorre um “descobrimento” da América Latina, mas sim uma usurpação sobre suas terras. A origem da denominação da América Latina,

vulgarizada nos Estados Unidos, durante muito tempo foi utilizada apenas com um sentido geográfico, para designar os países situados ao sul do Rio Grande. Longe de interessar-se pelo que existia de comum entre elas, as nações surgidas nas terras de colonização ibérica das Américas preocupavam-se em dar ênfase ao que era traço próprio de cada uma, num esforço de definição das personalidades nacionais respectivas. À parte o Brasil, de colonização portuguesa, e o Haiti, de colonização francesa, as demais repúblicas possuem uma história colonial em grande parte comum e têm, no espanhol, uma língua comum. (FURTADO, 1976, p. 3).

A América Latina, durante o século XVI, esteve subordinada à condição de colônia espanhola ou portuguesa. Nesse período, as formas de explorações submeteram os nativos da região, contribuindo para a ampliação da desigualdade. Verifica-se que neste continente o capital investiu em empresas mineradoras, agropecuárias e artesanais. Segundo Vitale (1979), surgiu uma burguesia não meramente comercial, mas também produtora; as riquezas naturais do continente latino-americano “permitiram a produção de mercadorias consideradas de alto valor nos mercados internacionais: ouro e prata nos países andinos e na Nova Espanha; açúcar

e outros produtos agrícolas tropicais no Brasil e em outras colônias com vastas extensões de terra” (VITALE, 1979, p. 19).

Tanto a extração de minerais como a agricultura demandavam mão de obra intensa. Na extração de minerais, assinalou-se uma atividade econômica marcada pela exploração nas minas. Nestas, as condições de trabalho eram perversas; muitos índios morreram dentro delas, alguns eram retirados mortos, outros com as pernas e a cabeça quebradas; já nos engenhos, a cada dia se feriam. Constata-se trabalho degradante presente desde o período da colonização na América Latina.

Notadamente, essa extração sem limites de riquezas na forma de metais preciosos provocou a decadência das regiões latino-americanas; a espoliação do ouro e da prata foi conduzida até as últimas consequências. O motor principal da conquista foi a busca por metais preciosos, porém, com seu esgotamento, na segunda viagem de Colombo às Américas, ele trouxe consigo as primeiras raízes de cana-de-açúcar. Dessa forma,

o açúcar do trópico latino-americano deu grande impulso à acumulação de capitais para o desenvolvimento industrial da Inglaterra, França, Holanda e também Estados Unidos, ao tempo que mutilou a economia do nordeste do Brasil e das ilhas do Caribe e selou a ruína histórica da África. O comércio triangular entre Europa, África e América teve por viga mestra o tráfico de escravos com destino às plantações de açúcar. (GALEANO, 2017, p. 116-117).

A dominação e a exploração dos países centrais em relação à América Latina passaram a encontrar novas formas de extrair e intensificar a expropriação. Como retratado na citação acima, essa forma de extração, com o açúcar, foi se desenvolvendo nos países centrais, gerando acumulação do capital para estes países e, ao mesmo tempo, explorando os países do continente latino-americano.

Esse cenário de violência, de pobreza e de espoliação foi se constituindo como expressões da América Latina; “quanto mais cobiçado pelo mercado mundial, maior é a desgraça que o produto causa ao povo latino-americano, que com sacrifícios o cria” (GALEANO, 2017, p. 93). O mercado mundial encontrava na América Latina produtos para seu enriquecimento, mas à medida que este produto passa a ser mais desejado, amplia-se a exploração dos povos latino-americanos, visando à obtenção de maiores lucros.

Todavia, “sem o sistema colonial inexistiria mercado mundial, pois a metrópole inexistiria sem a colônia, da mesma maneira que inexistiria o senhor sem o escravo e o patrão sem o proletariado” (BISPO, 2015, p.65).

Para Bispo (2015), a colonização é complexa; não é por acaso que se denomina este processo de colonização de “empresa colonizadora”, pois todas as suas atividades foram paulatinamente planejadas e organizadas. A unidade do poder econômico com o poder político absolutista afirmou o monopólio das atividades comerciais realizadas. A colonização

fez amadurecer como plantas de estufa o comércio e a navegação [...]. Às manufaturas em expansão, as colônias asseguravam mercado de escoamento e uma acumulação potenciada por meio do monopólio de mercado. O tesouro apresado fora da Europa diretamente por pilhagem, escravização e assassinato refluía à metrópole e transformava-se em capital⁷. (MARX, 1996, p. 372).

A expansão marítima promoveu um desenvolvimento nunca antes vivenciado, viabilizando o desenvolvimento do mercado mundial. Conforme Paiva, Rocha e Carraro (2010), a colonização da América Latina encontra-se atrelada à acumulação primitiva em escala mundial, com dualidades: uma acumulação sem precedentes, em um dos polos do sistema; já no outro extremo supõe necessariamente a desacumulação sem precedentes:

a descoberta das terras do ouro e da prata, na América, o extermínio, a escravização e o enfunamento da população nativa nas minas, o começo da pilhagem das Índias Orientais, a transformação da África em um cercado para a caça às peles negras marcam a aurora da era de produção capitalista. (MARX, 1996, p. 370).

A colonização da América Latina foi fundamental para a acumulação do capital em escala mundial. A formação econômica e social da América Latina foi dada pela colonização, alimentando o desenvolvimento das metrópoles. Esse desenvolvimento vai se aperfeiçoando, com a formação e a organização de um modo de produção perverso, o capitalismo.

As relações construídas nesse período se revelarão essenciais para a gênese do sistema de acumulação, visto que, nos países centrais, das relações comerciais internas, grande parte expressa a redistribuição de produtos oriundos dos países periféricos. Esses produtos impulsionam o mercado interno dos países centrais e são garantidos pelo envio deliberado por meio de troca simples, pilhagem e produção própria para esse fim, baseado em metais preciosos, produtos de luxo e produção de açúcar. (CARRARO, 2016, p. 24).

⁷ Assim, compreende-se que “o capital é a potência econômica da sociedade burguesa que tudo domina” (MARX, 2011, p. 60).

A citação acima expõe o quanto as relações construídas no desenvolvimento da América Latina foram essenciais para a gênese do capitalismo nos países centrais, marcando todo o desenvolvimento capitalista. Teve-se assim, na grande indústria dos países desenvolvidos, um espaço atrativo ao incremento do capitalismo mundial, proporcionando o desenvolvimento industrial, com a exploração das riquezas da América, África e Ásia.

A criação da grande indústria moderna teria sido fortemente obstaculizada se não houvesse contato com os países dependentes e tido de se realizar sobre uma base estreitamente nacional. De fato, o desenvolvimento industrial supõe uma grande disponibilidade de bens agrícolas que permita a especialização, por parte da sociedade, na atividade especificamente industrial. (MARINI, 2000, p. 111).

A partir da transferência das matérias-primas, o mercado mundial se desenvolvia por meio de um esquema preestabelecido, como algo vital ao funcionamento do capitalismo em sua fase industrial. Esse esquema encarecia as importações para os países latino-americanos e enfraquecia o valor e a quantidade da exportação destinada aos países centrais.

Dessa forma, “as relações do centro com a periferia, nesse marco, modificam-se para a exportação de produtos manufaturados para a periferia e importa daqui produtos agrícolas, como trigo, carne e algodão” (CARRARO, 2016, p. 24-25). Essas atividades agrícolas, que eram destinadas a Europa, através das exportações dos países latino-americanos, proporcionaram o desenvolvimento da indústria dos países centrais.

No momento em que ocorria o desenvolvimento nas economias dos países centrais, a América Latina⁸ passava pelo processo de independência. Assim, entra em cena uma dissolução do regime colonial, com o advento de sucessivas crises, guerras mundiais e com uma administração de governos formalmente independentes pela burguesia local. Porém, mesmo com a independência política dos países latino-americanos, ainda ocorre o controle dos países desenvolvidos sobre eles; não se tem uma economia autônoma.

No século XIX, após uma intensa luta social e séculos de submissão e exploração, ocorreu a independência política. “A especificidade de nossa dependência no século XIX estava em que, apesar de ser dependentes dos mercados europeus, os empresários, mineiros e terra-tenentes eram então donos das terras, das minas e das plantações” (VITALE, 1979, p. 28), uma subalternidade da massa em relação às elites senhoriais, sob a dominação da metrópole.

⁸ Esse estágio da Revolução Industrial só ocorre no século XX na América Latina.

Com a desagregação do regime colonial, a violência passa a ser intensificada, as guerras deixavam suas marcas, sendo preciso segundo Donghi (1975) difundir armas por toda parte. O gasto se torna ainda maior, pois para manter o exército, o Estado recém-formado passa a gastar mais do que arrecadava.

A ruptura das estruturas coloniais fora causada por uma profunda transformação dos sistemas comerciais, pela perseguição dos grupos mais estritamente ligados à antiga metrópole (que haviam controlado o sistema anterior); e a ruptura fora finalmente aguçada pela militarização, que impunha dividir o poder com grupos que antes estavam deles excluídos. (DONGHI, 1975, p. 113).

Segundo Fernandes (1975), as frustrações que eles engendraram foram cruciais para a crise da colonização, porém não marcam a sua destruição, mas sim a substituição das estruturas econômicas e sociais, estabelecendo um sistema neocolonial com uma transição de forma peculiar nos países latino-americanos. Donghi (1975) acrescenta que por volta de 1880, consolidou-se em quase toda a América Latina um novo pacto colonial, que foi avançando e modificando-se em sentido favorável à metrópole. Assim, “criaram-se na América Latina o neocolonialismo com crescente concentração da posse da terra, o império ou as repúblicas e o latifúndio” (VIEIRA, 2004, p. 76); além da concentração de terra, tem-se a escravidão e a produção de bens primários direcionados ao mercado externo.

Segundo Marini (2000), as funções e o papel que a América Latina cumprirá a partir do século XIX, já completamente integrada à economia capitalista mundial, transcendem a simples resposta aos requerimentos físicos induzidos pela acumulação nos países industriais.

A oferta mundial de alimentos, que a América Latina contribui para criar e que alcança seu auge na segunda metade do século XIX, será um elemento decisivo para que os países industriais confiem ao comércio exterior a atenção de suas necessidades de meios de sobrevivência. O efeito dessa oferta (ampliado pela depressão dos preços primários no mercado mundial) será o de reduzir o valor real da força de trabalho nos países industriais, permitindo que o incremento da produtividade se traduza ali em cotas de mais-valia cada vez mais elevadas. (MARINI, 2000, p. 115).

À medida que ocorre o aumento na oferta mundial de alimentos, a exploração na força de trabalho diminui seu valor real e aumenta o excedente para os países industrializados, visto que o excedente econômico produzido nas economias latino-americanas era direcionado ao exterior, transformando-se em capital. Nesse período, a pobreza do continente é agravada; “os salários de fome no campo e o exército de reserva cada vez mais numeroso de desempregados

conspiram neste sentido: os emigrantes rurais que vêm bater às portas das cidades empurram para baixo o nível geral de ganhos dos operários” (GALEANO, 2015, p. 183), procedente de uma remuneração abaixo do valor necessário para se reproduzirem.

Bem mais à frente, com o capitalismo mundial já desenvolvido, a América Latina precisava de novas formas de desenvolvimento que não somente a atividade agrícola. O capitalismo propriamente dito se instala na segunda metade do século XIX, conforme Fernandes (1975); as relações neocoloniais com a Europa entram em crise, porém as estruturas econômicas produzidas pelo neocolonialismo não são destruídas. Evidencia-se que “a descolonização nunca pode ser completa, porque o complexo colonial é necessário à modernização e sempre alimenta formas de acumulação de capital que seriam impraticáveis de outra maneira” (FERNANDES, 1975, p. 52), ocasionando uma ruptura e, ao mesmo tempo, uma conciliação desde a colonização.

Conforme Marini (2000), a expansão comercial que a Europa promoveu a partir do século XIX, com o avanço do capitalismo nos países europeus, é o grande motivo pelo qual a América Latina foi inserida nesse mercado internacional. O autor acrescenta que ela traz no princípio uma produção de materiais preciosos e gêneros exóticos, contribuindo assim para o desenvolvimento do capital bancário e abrindo caminho para a grande indústria.

Incide o trabalho assalariado⁹, com novas formas de desenvolvimento das forças produtivas, porém ainda dependentes dos países centrais.

A diversificação das atividades produtivas e a constituição do mercado interno criaram as condições para a implantação do trabalho assalariado na América Latina. Tal modalidade de trabalho foi estabelecida apenas ao longo do século XIX, em um momento caracterizado pela expansão do capitalismo industrial (especialmente o inglês), que passou a exigir a ampliação do mercado consumidor e a introdução do trabalho assalariado no mundo colonial. (ANTUNES, 2011, p. 18).

Confirma-se a inserção do trabalho assalariado, marcando na metade do século XIX o ingresso tardio da América Latina no modo de produção capitalista, com o desenvolvimento insuficiente das relações capitalistas.

Nesse contexto, a independência política da maioria dos países latino-americanos corresponde ao período da Revolução Industrial na Europa Ocidental, proporcionando a

⁹ O trabalhador assalariado é aquele “destituído dos meios de produção. Os homens aparentemente livres são forçados a vender sua força de trabalho em troca de um valor destinado a comprar os bens necessários à sua reprodução, sendo então determinada a condição de assalariamento. No capitalismo, o salário condiciona sempre, por sua natureza, o fornecimento de determinado *quantum* de trabalho não pago por parte do trabalhador” (MARX, 1996, p. 251).

primeira forma de troca desigual entre os países latino-americanos e os europeus, principalmente no início, com a Inglaterra e a troca de bens primários por bens manufaturados.

O que levou a Revolução Industrial a ter início no Ocidente foi o fato de ali se terem acumulado, nos trezentos anos precedentes, o capital monetário e as reservas de ouro e prata internacionais – em resultado da pilhagem sistemática do resto do mundo através das conquistas e do comércio com as colônias. (MANDEL, 1985, p. 40).

É nesse marco que ocorre a articulação direta entre os países centrais e os periféricos, marcando uma peculiar reprodução do capital em esfera mundial, com troca desigual. O próximo item buscará salientar como ocorre essa troca desigual e como o capitalismo foi se erguendo na América Latina.

2.2 A história do subdesenvolvimento do continente latino-americano e a sua correlação com o desenvolvimento do capitalismo

O desenvolvimento histórico da América Latina acha-se atrelado ao desenvolvimento do capitalismo mundial, sendo o continente latino-americano tido como subdesenvolvido. Conforme Osório (2016), o sistema mundial capitalista deve ser concebido como o espaço onde operam as economias com diversos níveis de desenvolvimento científico e tecnológico, diversas composições orgânicas de capital e diversos níveis de produtividade, o que explica o porquê de algumas economias se desenvolverem, enquanto outras permanecem no subdesenvolvimento.

O subdesenvolvimento é, na verdade, o resultado de processos de atualização histórica só explicável pela dominação externa e pelo papel constritor das classes dominantes internas, que defrontam o próprio processo de renovação, transformando-o de uma crise evolutiva num trauma paralisador. Desenvolvendo-se nesse enquadramento, a maioria das nações americanas evoluiu como estruturas atualizadas. Primeiro, ao se integrarem no capitalismo mercantil como formações coloniais de vários tipos; depois, ao se incorporarem ao imperialismo industrial como áreas neocoloniais. (RIBEIRO, 2007, p. 41).

Ao se fazer a análise de como foi se desenvolvendo a dominação externa sobre os países latino-americanos, nota-se que foi necessária uma consolidação do setor industrial em alguns países da América Latina. Isso ocorre atrelado à vontade e à consciência das burguesias locais, visto que essa industrialização se estende desde o período que vai da 1ª Guerra Mundial até o fim da 2ª Guerra Mundial, passando pela crise de superacumulação de 1929.

O processo de industrialização da América Latina ocorre para dentro, ou seja, dá-se uma substituição dos produtos industriais importados pelos países centrais. Com uma produção nacional, eles passaram a acreditar em um desenvolvimento para dentro. Apostavam que aquele era o momento de romper com a subalternidade aos países centrais, desenvolvendo o continente a partir do próprio desenvolvimento das forças produtivas.

Por meio da industrialização para dentro ocorre um verdadeiro jogo econômico, visando consolidar as indústrias latino-americanas, mas, sobretudo, mantendo o domínio nas mãos do capital internacional. As máquinas que eram destinadas à América Latina já não possuíam mais lucratividade na produção dos países centrais. Essas máquinas passaram a ser destinadas à periferia, com a forte presença da dependência, o que permitiu ao capital central, “disfarçado” de capital nacionalizado, apoderar-se dos bens agrícolas, com uma industrialização restritiva e dependente.

Com esse processo, ocorre a recuperação da economia dos Estados Unidos, que passa a ser viabilizada através da usurpação do crescimento das indústrias latino-americanas.

A crescente progressão da acumulação capitalista na economia norte-americana e no processo de trustização que se apresentou ali, neste século, como uma conquista, tem como resultado a concentração sempre crescente de uma riqueza cada vez mais consideravelmente [...]. A lógica capitalista, que subordinou o investimento à expectativa de lucro leva esses capitais às regiões e setores que parecem mais promissores. A consequência é, através da repartição de capitais, um aumento suplementar do excedente, que impulsiona novos investimentos no exterior, recomeçando o ciclo em nível mais alto. Ampliaram-se assim incessantemente as fronteiras econômicas norte-americanas. (MARINI, 2000, p. 20).

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), os Estados Unidos estavam em pleno desenvolvimento; “seis empresas norte-americanas dispõem de mais da terça parte do café que entra nos Estados Unidos: são firmas dominantes em ambos os extremos de operação” (GALEANO, 2017, p. 71). Ele tornou-se o centro econômico adequado a investimentos; os empresários passaram a apostar na economia norte-americana. Em 1929 surge uma crise,

devido à superprodução; os produtos não escoavam em razão da diminuição do consumo, acarretando a quebra da Bolsa de Valores.

A crise de 1929 teve consequências perversas, no entanto, os países centrais buscavam estratégias para se recuperar dessa crise. Um dos caminhos adotados após o impacto da crise no ano de 1930 foi começar a direcionar para a América Latina a industrialização. Segundo Antunes (1990), foi esse processo que marcou um momento de rearranjo do bloco de poder, rearranjo este feito pelo alto, excluindo qualquer participação efetiva das classes subalternas e tendo um componente conciliador bastante nítido.

Se a revolução de 1930 marcou o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância de uma estrutura produtiva industrial, é necessário lembrar que este trânsito seguiu a forma lenta, conciliadora, hipertardia, conciliando o velho com o novo “pelo alto”, na conformidade da via colonial. (ANTUNES, 1990, p. 56).

É a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que ocorre um avanço dos investimentos norte-americanos na América Latina, com um recuo dos interesses europeus. A economia norte-americana torna-se hegemônica, com um poderoso imperialismo sobre as economias latino-americanas. Dessa forma, “a burguesia industrial latino-americana passa de um ideal de desenvolvimento autônomo para uma integração direta com os capitais imperialistas, dando lugar a um novo tipo de dependência, muito mais radical que a anterior” (MARINI, 2014, p. 62). Como explicitado, a dependência econômica se mantém, e de forma mais acirrada.

A força do conjunto do sistema imperialista reside na necessária desigualdade das partes que o formam, e essa desigualdade das partes assume magnitudes cada vez mais dramáticas. Os países opressores se tornam cada vez mais ricos em termos absolutos, pelo dinamismo da disparidade crescente. O capitalismo *central* pode dar-se ao luxo de criar seus próprios mitos e acreditar neles, mas mitos não se comem, bem sabem os países pobres que constituem o vasto *periférico*. (GALEANO, 2000, p. 19, grifos do autor).

Com essas mudanças advindas da independência política e da inserção no capitalismo, ocorre não só a busca de um novo mercado, mas a oferta de capitais. Como cita Donghi (1975), esses capitais, juntamente com a ampliação do mercado, eram indispensáveis para modernizar a economia da América Latina. Com o processo de industrialização, o capital

internacional passa a financiar a economia da América Latina, mediante empréstimo de capital solicitado pelos Estados latino-americanos, o que gera uma crescente dívida externa. O continente latino-americano passa a ter suas relações de produção subordinadas, sendo modificadas ou recriadas para manter a reprodução do capital.

A economia da América Latina se insere na dinâmica da economia capitalista internacional, porém com traços dependentes.

Trata-se de uma economia de mercado capitalista constituída para operar, estrutural e dinamicamente: como uma entidade especializada, no nível da integração do mercado capitalista mundial; como uma entidade subsidiária e dependente, no nível das aplicações reprodutivas do excedente econômico das sociedades desenvolvidas; e como uma entidade tributária, no nível do ciclo de apropriação capitalista internacional, no qual ela aparece como uma fonte de incrementação ou de multiplicação do excedente econômico das economias capitalistas hegemônicas. (FERNANDES, 2008, p. 36-37).

Fernandes (2008) acrescenta que os países da América Latina são caracterizados pela condição de dependência, se veem integrados nessa dinâmica internacional da economia de mercado, com perdas constantes de seu excedente econômico, que é destinado para o enriquecimento dos países centrais, cujo crescimento está condicionado ao aprofundamento da condição de dependência. Assim,

o capitalismo na América Latina se desenvolveu no contexto da expansão e da evolução do capitalismo mundial. Em função disso, assumiu formas específicas que, sem negar as leis gerais do movimento do sistema, configuram no continente tipos específicos de capitalismo dependente, cujo caráter e modo de funcionamento estão intrinsecamente conectados à dinâmica que assume historicamente o capitalismo nos países centrais. (BAMBIRRA, 2012, p. 33).

Segundo Marini (2000), trata-se de um capitalismo *sui generis*, peculiar e com etapas diferentes, só tendo sentido se for compreendido como um capitalismo dependente. Todo excedente gerado nos países latino-americanos é destinado aos países centrais, não sendo realizados internamente. Tem-se assim um capitalismo incompleto e periférico.

O continente latino-americano possui aspectos de uma realidade, que por sua estrutura global e seu funcionamento, não poderá se desenvolver da mesma forma como se desenvolveram as economias capitalistas consideradas avançadas.

O que interessa, nessa evolução é que o dimensionamento da expansão interna do capitalismo não foi determinado, exclusiva ou predominantemente, nem *a partir de fora* (o que implicaria um padrão de desenvolvimento colonial), nem *a partir de dentro* (o que implicaria um padrão de desenvolvimento autônomo, autossustentado e autopropelido), mas por uma combinação de influências internas e externas, que calibrou (e está calibrando) os dinamismos da sociedade em classes em função dos requisitos de padrões dependentes de desenvolvimento capitalista. (FERNANDES, 1975, p. 75, grifos do autor).

Este continente dependente é marcado pelo *desenvolvimento desigual e combinado* no processo de constituição da economia mundial. Segundo Santos (1989), esse *desenvolvimento desigual e combinado* integra os mercados nacionais a um mercado mundial de bens, capital e força de trabalho, da seguinte forma:

Vemos que las relaciones generadas por ese mercado son desiguales y combinadas: *desiguales* porque el desarrollo de unas partes del sistema ocurre a expensas de otras partes [...]. Llamamos *combinado* a este desarrollo porque es la combinación de estas desigualdades y la transferencia de recursos de los sectores más atrasados y dependientes a los más avanzados y dominantes lo que explica la desigualdad, la profundiza y la transforma en un elemento necesario y estructural de la economía mundial¹⁰. (DOS SANTOS, 1989, p. 216).

Tem-se uma relação desigual, com um desenvolvimento econômico para a minoria e subdesenvolvimento para a maioria. A combinação dessas desigualdades, com a transferência de recursos dos países subdesenvolvidos para os desenvolvidos, explica essa relação necessária na economia mundial.

Verifica-se que o continente latino-americano possui baixo nível tecnológico, comparado aos países desenvolvidos, com uma *divisão internacional do trabalho*.

Resta aos países latino-americanos exportar produtos primários, essencialmente gêneros agrícolas e matérias-primas – cujos preços tendem a cair em relação aos produtos industrializados – e importar tecnologias, equipamentos e maquinarias – de custo indiscutivelmente maior, considerando também o monopólio dos países centrais na produção destes produtos, o que lhes permite vendê-los por um preço mais elevado. (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010, p. 155).

¹⁰ “Vemos que as relações geradas por esse mercado são desiguais e combinadas: desiguais porque o desenvolvimento de algumas partes do sistema ocorre à custa de outras partes [...]. Nós chamamos isso de desenvolvimento combinado porque é a combinação dessas desigualdades e a transferência de recursos dos setores mais atrasados e dependentes para os mais avançados e dominantes que explicam a desigualdade, aprofundam e transformam em um elemento necessário e estrutural da economia mundial” (DOS SANTOS, 1989, p. 216).

As economias desenvolvidas produzem níveis tecnológicos superiores, com produtividades mais elevadas do que as economias dependentes, o que leva à existência de uma divisão internacional do trabalho, com uma dependência dos países centrais que não é determinada pela produtividade, mas pelo salário dos trabalhadores.

A divisão internacional do trabalho estabelecida no século XIX tem nos países desenvolvidos os processos de capitais individuais, buscando gerar lucros através de um intercâmbio de menos horas de trabalho por mais horas, o que favorece que a acumulação não se sustente somente em esforços internos. Assim, “a troca de mercadorias produzidas em condições de mais alta produtividade do trabalho por mercadores produzidas em condições de mais baixa produtividade do trabalho era uma troca desigual; era uma troca de menos trabalho por mais trabalho” (MANDEL, 1985, p. 35).

Segundo Osório (2016), com essa divisão internacional do trabalho, os capitais que amadureciam na América Latina buscaram lucros e os alcançaram, levando, entretanto, ao subdesenvolvimento. O autor ressalta que os lucros alcançados nas economias dependentes permitem aos capitais das economias desenvolvidas e seus Estados elevarem o bem-estar não somente das classes dominantes, mas das classes dominadas do mundo desenvolvido.

Na América Latina, o modo de produção capitalista possui um caráter peculiar, marcando uma conexão com os países centrais. Para entender como ele foi se desenvolvendo, não se podem perder de vista os marcos que se efetivaram em âmbito mundial e que interferiram no desenvolvimento do capitalismo no continente latino-americano.

Assim, a desigualdade da América Latina afeta diretamente aos trabalhadores e os que não estão inseridos no mercado de trabalho; tem-se uma exploração da força de trabalho, que, segundo Marini (2000), acarretou uma *superexploração*, elemento decisivo para a reprodução do capital nas formas de inserções das economias latino-americanas no sistema mundial, buscando elevar os lucros dos capitais operantes da região.

O próximo item se deterá em analisar a pobreza e suas inflexões para a classe trabalhadora.

2.3 Pobreza e desigualdade social: as inflexões para os trabalhadores

Na economia latino-americana, a massa de trabalhadores que se encontram desempregados, é resultado ainda de seu passado colonial. Suas características são marcadas

pela baixa capacidade organizativa e, por conseguinte, pelo baixo poder de pressão sobre o capital, dadas pelas condições desiguais existentes nesta economia, a exemplo da abundância de trabalhadores em face de uma carência relativa de capital para absorvê-los.

Fazendo menção ao capitalismo, certifica-se que este possui um caráter contraditório, que já faz parte de sua formação, pois mesmo com o desenvolvimento das forças produtivas, capaz de satisfazer as necessidades de toda a humanidade, ocorre o aumento da pobreza. Comprova-se, como revela Marx (1984), que enquanto uma grande parcela de trabalhadores produz mercadoria, vendendo sua força de trabalho, aquela é comprada não para satisfazer suas necessidades individuais, senão para a valorização do capital. Concomitantemente, outra parcela se apropria dessa riqueza produzida, gerando má distribuição, inerente a esse modo de produção capitalista. Assim,

eis a contradição fundamental do modo de produção capitalista: a produção torna-se *socializada*; mas essa socialização é *progressivamente aprofundada*, envolvendo o conjunto das atividades econômicas em escala mundial; a apropriação, porém, permanece *privada*: o conjunto dos produtores diretos (os trabalhadores) cria um enorme *excedente* que é apropriado pelos donos dos meios de produção (os capitalistas). (PAULO NETTO; BRAZ, 2011, p. 175, grifos do autor).

À medida que cresce o capital global, tem-se uma diminuição na força de trabalho, porém, em contrapartida, surge uma população supérflua, a saber, o “exército industrial de reserva”. Destarte,

[...] este decréscimo relativo de seu componente variável, acelerado pelo crescimento do capital global, e que é mais acelerado que seu próprio crescimento aparece, por outro lado, inversamente, como crescimento variável ou dos meios de ocupação. No entanto, a acumulação capitalista produz constantemente [...] uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos concernente às necessidades de aproveitamento por parte do capital. (MARX, 1984, p. 199).

Em outras palavras, há população excedente em relação aos meios de produção, necessária para manter o capitalismo, fazendo com que ocorra uma queda nos salários e gerando altos lucros para o capitalista. Tal população é formada por trabalhadores desempregados e semiempregados. De acordo com Marx (1984), existe uma *superpopulação relativa* com diferentes formas, classificada em *líquida*, *latente* e *estagnada*¹¹. Há também

¹¹ Não é objeto deste estudo entender cada uma das formas da superpopulação relativa; deve-se recorrer à teoria de Marx (1948) no capítulo XXIII de *O Capital*.

aqueles que vivem em condição de extrema pobreza, o *lupemproletariado* (vagabundos, delinquentes, prostitutas).

Através da Lei Geral de Acumulação Capitalista, é possível explicar o movimento contraditório que existe nesse modo de produção capitalista, no qual “o capitalismo, como sistema social de produção de valores, tem como resultado do seu próprio desenvolvimento a acumulação de capital, por um lado, e a pauperização absoluta e relativa, por outro” (MARX, 1980, p. 712).

De acordo com Paulo Netto (2007), faz parte desse modo de produção a produção *polarizada* de riqueza e de pobreza (absoluta e/ou relativa):

A pauperização absoluta registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas. Insista-se em que esta distinção, própria da tradição marxista, não pode ser confundida com a pobreza “absoluta” e a pobreza “relativa”, que expressam outros referenciais teóricos. (PAULO NETTO, 2007, p. 10).

O capitalismo ergue-se nessa contradição e se fixa no que for mais favorável ao seu desenvolvimento. Segundo Paulo Netto (2007), o fato de produzir mais-valia, apropriada pelo capital, é que funda e reproduz, no capitalismo, a pauperização ou pobreza relativa.

Como retratado por Paulo Netto (2007), alguns períodos trazem as marcas de uma pobreza absoluta, com uma degradação mais acirrada para os trabalhadores; outros proporcionam a pobreza relativa, com condições mínimas para os trabalhadores. Porém, mesmo com a melhora para os trabalhadores, sempre persistirá a pobreza neste modo de produção capitalista.

Dessa forma, está por se inventar ou descobrir um modo de produção capitalista sem o fenômeno social da pobreza¹² como algo necessário para a riqueza socialmente produzida. Assim,

¹² A pobreza na ordem do capital, ao contrário do que ocorria nas formações sociais precedentes, não decorre de uma penúria generalizada, mas, paradoxal e contraditoriamente, de uma contínua produção de riquezas (PAULO NETTO, 2007, p. 10).

quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva [...]. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria se acha em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei geral da acumulação capitalista. (MARX, 1984, p. 209).

Daí a enorme contradição capital *versus* trabalho. Nesse cenário, “o *pauperismo* constitui o asilo para inválidos do exército industrial de reserva ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva” (MARX, 1984, p. 209, grifo do autor), na medida em que aumenta o “exército industrial de reserva” e, concomitantemente, a pobreza.

Todavia, “não interessa, para o processo de reprodução ampliada do capital se grande parte da sociedade está faminta. O capitalista vislumbra o lucro, a valorização do capital em qualquer um de seus variados estágios”¹³ (LIMA, 2013, p. 105). Analisando-se a contradição presente no modo de produção capitalista, apreendem-se os traços que o efetivaram na América Latina.

O capitalismo na América Latina “está preenchendo cada vez melhor as funções que lhe cabem, ao promover o crescimento econômico capitalista sob o mencionado padrão de acumulação de capital e a forma correspondente sobre a apropriação repartida do excedente econômico” (FERNANDES, 1975, p. 57). Ele continuou seguindo o que lhe foi imposto e desenvolvendo uma economia dependente, com uma dominação de interesses e valores por parte das sociedades hegemônicas.

Segundo Mendonça (2017), a pobreza que caracteriza a América Latina é explicada pelo tipo de inserção internacional determinado pelo capital, sendo a desigualdade ampliada principalmente por razões internas ao corpo social.

O próximo subitem observa como ocorre a reprodução do capitalismo dependente, atrelado a uma exploração na vida do trabalhador.

¹³ Tanto no capital comercial como no capital mercantil, no capital industrial e no capital financeiro, o objetivo sempre foi o lucro com a valorização do capital.

2.3.1 A intensificação do trabalho: *superexploração* da força de trabalho

A relação de exploração da América Latina acarretou a desigualdade e a pobreza para os povos dessa região. Nota-se que com a modernização capitalista, acirrou-se a contradição existente nesses países. Assim, a América Latina é

chamada a coadjuvar a acumulação do capital com base na capacidade produtiva do trabalho nos países centrais, tendo de fazê-lo mediante uma acumulação fundada na *superexploração* do trabalhador. Nesta contradição radica-se a essência da dependência latino-americana. (MARINI, 2000, p. 132).

A América Latina desenvolveu sua economia mercantil em função do mercado mundial, passando a reproduzir as novas relações de produção que se inseriam na constituição desse mercado, determinando seu caráter e sua expansão. Segundo Marini (2000), é nessa contradição que se aprofunda a essência da dependência latino-americana, através de uma acumulação baseada na *superexploração* da força de trabalho.

Verificam-se estratégias de que o capitalismo faz uso para se erguer no continente. A intensificação da força de trabalho é um instrumento de sustentação para a engrenagem do capitalismo, ocasionando uma exploração do trabalho.

Independentemente das oscilações cíclicas da conjuntura externa, os condicionantes estruturais da dependência obrigam o capitalismo dependente a *superexplorar* a força de trabalho como alternativa para um desenvolvimento do capitalismo interno. Essa resposta do capitalismo dependente à crescente transferência de seu (mais) valor produzido gera como consequência a distribuição regressiva de renda e riqueza, assim como o agravamento dos problemas sociais. (CARCONHOLO, 2013, p. 201, grifo nosso).

Essa alternativa, de *superexplorar* o trabalho, foi a resposta do capitalismo dependente para o desenvolvimento do capitalismo interno. Nessa linha de pensamento, segundo Marini (2000), tem-se uma *superexploração* do trabalho, que se dá a partir de três mecanismos: “a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho” (MARINI, 2000, p. 125), que caracterizam o modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração da força física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento de sua produtividade.

Nos dois primeiros casos [intensificação do trabalho e prolongamento da jornada de trabalho], porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; no último [expropriação de parte do trabalho necessário para repor sua força de trabalho], porque lhe é retirada a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal. Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo do seu valor correspondente, portanto, a uma *superexploração* do trabalho. (MARINI, 2000, p. 156-157, grifo nosso).

Para Marini (2000), esses três mecanismos configuram um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador, e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva. Foi preciso compensar o intercâmbio desigual, isto é, a expropriação de valor produzido na região, através da *superexploração* do trabalho. Assim,

o que aparece claramente, portanto, é que as nações desfavorecidas pela troca desigual não buscam tanto corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas, mas procuram compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional por meio de recurso de uma maior exploração. (MARINI, 2000, p. 146-7).

Esse autor explica que as nações desfavorecidas pela troca desigual não buscam retificar o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas, e sim visam a um equilíbrio com a perda de renda gerada pelo comércio internacional, através de uma maior exploração do trabalhador. Dessa forma,

incidindo sobre uma estrutura produtiva baseada na maior exploração dos trabalhadores, o progresso técnico tornou possível ao capitalista intensificar o ritmo de trabalho do operário, elevar a sua produtividade e, simultaneamente, manter a tendência a remunerá-la em proporção inferior a seu valor real. (MARINI, 2000, p. 147).

Segundo Estenssoro (2003), a *superexploração* do trabalho nos países periféricos constitui a base de sustentação de todo o sistema imperialista mundial. Ele acrescenta que essa teoria consiste na análise de que parte da *mais-valia* é drenada para as economias centrais – seja mediante o intercâmbio desigual, seja por práticas financeiras impostas ou pelo pagamento de *royalties* ou remessa de lucros dos investimentos externos – e as classes dominantes locais, que são pressionadas por essa drenagem, tentam se ressarcir dessa perda aumentando o valor absoluto da *mais-valia* criada pelos trabalhadores rurais e urbanos.

Segundo análise de Marini (2000), a *superexploração* da força de trabalho leva à intensificação dos processos de extração da *mais-valia* nas suas formas absoluta e relativa combinadas.

Marini (2000) acrescenta que em virtude do fornecimento de matéria-prima e gêneros alimentícios a baixo custo para os países centrais, viabiliza-se uma força de trabalho com menor custo de reprodução e uma diminuição do salário, caracterizando para os capitalistas o aumento na extração da *mais-valia* relativa. Evidencia-se que a capacidade interna do consumo na América Latina depende das exportações aos países desenvolvidos. Com os salários a baixo custo no continente latino-americano, o consumo dos trabalhadores não é requerido para a realização de *commodities* que são produzidas. Assim, os bens de consumo são voltados para os estratos dominantes.

A dinâmica da dependência tem na *superexploração* da força de trabalho um elemento que estrutura o processo de produção e reprodução nos países latino-americanos. A *superexploração* “é uma forma de exploração, uma exploração na qual o valor da força de trabalho é violada” (OSÓRIO, 2014, p. 49), mediante o trabalho superexplorado, vulnerabilizado e precarizado.

O desemprego é constante na América Latina, onde a maioria da população se encontra na informalidade. Por isso, não foi fácil, nem é, silenciar a população latino-americana que se encontra marginalizada, o que requer estratégias para manter essa dominação e a reprodução do capital. Esta

institui – de modo sempre crescente – o pauperismo das massas, produzindo e reproduzindo, desta forma, uma intensa e crescente exploração do trabalhador, determinando, peculiarmente, os traços da chamada *questão social*¹⁴ no continente latino-americano. (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010, p. 157, grifo do autor).

Sobre a divisão internacional do trabalho, comprova-se que “estivemos secularmente condenados como produtores do que não consumimos para gerar a prosperidade alheia” (RIBEIRO, 1991, p. 29). Nossa riqueza natural é destinada para fora, em benefício sempre dos países centrais.

Na América Latina, a *questão social* é agravada pela *superexploração* da força de trabalho, mecanismo fundamental de extração de *mais-valia* no continente (MARINI, 2000).

¹⁴ Segundo Paulo Netto (2011), a *questão social* é reconhecida no século XIX, quando a classe trabalhadora toma consciência política de que o conjunto de “problemas sociais” vividos por eles eram ligadas à organização desta sociedade capitalista, expressa pelas contradições da reprodução capitalista, capital *versus* trabalho. São apresentadas diferentes formas de manifestação de acordo com estágios do capitalismo.

Os trabalhadores, em sua maioria, acham-se na informalidade, com desemprego estrutural e salários que não correspondem a seu valor, constatando-se uma precarização acirrada. Conforme Marini (2000), as classes dominantes tratam de compensar esta perda aumentando o valor absoluto da *mais-valia* criada pelos trabalhadores agrícolas ou mineiros, submetendo-os ao processo de *superexploração*. O autor acrescenta que isso ocasiona baixos salários, falta de oportunidades e emprego, analfabetismo, subnutrição e repressão policial.

Salienta-se que com o advento da industrialização e a inserção do Estado moderno, tem-se uma forma ainda mais degradante sobre a força de trabalho, deflagrando a exploração em grau crescente. Agravam-se ainda mais as condições de sobrevivência da classe trabalhadora, emergindo então as políticas sociais. Esta intensificação das desigualdades sociais na América Latina fez expandir a proteção social, necessária para manter a reprodução do capital. E assim é possível entender os aspectos principais que fundamentam a explicação das políticas sociais nos países dependentes, como os latino-americanos.

Na próxima seção se abordará a configuração das políticas sociais deste continente, atentando-se para as suas características, a relação com o Estado e as estratégias econômicas constitutivas da sua gênese e desenvolvimento.

3 A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: emergência e expansão

Nesta seção, parte-se inicialmente da apreensão da função social do Estado, para compreender o continente latino-americano. Posteriormente, analisam-se as políticas sociais no âmbito de reprodução do capital, a fim de situar como as políticas sociais latino-americanas se inserem nessa processualidade histórica.

Como resultado dessa relação combinada, observam-se desigualdades acirradas neste continente, impondo-se a indagação: por que há vasta riqueza natural e pobreza acirrada, com acesso restrito a direitos sociais? Faz-se necessário verificar como esse processo foi se desenvolvendo e como se deu a formação das políticas sociais latino-americanas.

3.1 A função social do Estado moderno

Para que o Estado moderno se materializasse na sociedade capitalista houve um longo processo de transição, com modificações nas formas mais antigas de controle sociometabólico, em que predominou uma autossuficiência entre a produção e o seu controle. O surgimento do Estado é fruto das transformações societárias a partir da divisão da sociedade em classes antagônicas.

A constituição da gens, fruto de uma sociedade que não conhecia antagonismos interiores, era adequada apenas para semelhante sociedade. Ela não tinha outros meios coercitivos além da opinião pública. Acabava de surgir, no entanto, uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais de sua existência, tivera de se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e explorados pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham de ser levados a seus limites extremos. Uma sociedade desse gênero não podia subsistir senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si, ou sob o domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal. O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado. (ENGELS, 2010, p. 190).

O Estado nem sempre existiu; ele é uma necessidade da sociedade de classes, sendo aperfeiçoado de acordo com o modo de produção vigente em cada sociedade. O Estado teve

sua gênese no desenvolvimento da sociedade humana e surge quando ela atinge certo nível de desenvolvimento econômico e social. Assim,

o Estado não é, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. (ENGELS, 2010, p. 191).

Nessa perspectiva, “faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 2010, p. 191). O Estado nasceu em meio ao conflito das classes, como o representante da classe mais poderosa – a classe dominante.

O Estado antigo foi, sobretudo, dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o Estado moderno representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado. (ENGELS, 2010, p. 193-194).

Observa-se que o Estado, ao longo da história, continuou a garantir a dominação da classe oprimida pela classe economicamente dominante, porém vai se reorganizando de acordo com as necessidades de cada sociabilidade. “Na Antiguidade o Estado dos proprietários de escravos, na Idade Média o da nobreza feudal, no nosso tempo o da burguesia¹⁵” (ENGELS, 1975, p. 96). Para Marx (2009), a função principal do Estado é garantir a propriedade privada dos meios fundamentais de produção.

O Estado moderno dá sustentação ao capitalismo. Sendo o “Estado moderno imensamente poderoso – e igualmente totalizador – se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico que a tudo engole, e o *complementa* de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais” (MÉSZÁROS, 2002, p. 98, grifos do autor). Portanto, o Estado moderno é controlador e dominador. Esse autor acrescenta que “não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, neste importante

¹⁵ “A sociedade burguesa é a mais desenvolvida e diversificada organização histórica da produção. Por essa razão, as categorias que expressam suas relações e a compreensão de sua estrutura permitem simultaneamente compreender a organização e as relações de produção de todas as formas de sociedade desaparecidas” (MARX, 2011, p. 58).

sentido, “totalitário” – do que o sistema do capital globalmente dominante” (MÉSZÁROS, 2002, p. 98), com uma relação entre Estado, capital e trabalho que domina e controla todo âmbito da vida social.

Marx e Engels (2009) explicam que o Estado moderno se tornou um poderoso instrumento da classe burguesa, na busca de seus interesses e a fim de assegurar a exploração por meio do trabalho assalariado e da propriedade privada. Dessa forma, “O Estado moderno pertence à materialidade do sistema do capital e corporifica a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural orientado para a expansão e para extração do trabalho excedente” (MÉSZÁROS, 2002, p. 121). O excedente produzido não se direcionava à população, mas antes a aumentar o lucro do capitalista. Portanto, o Estado ao longo do tempo responde de forma estratégica à luta dos trabalhadores, intentando manter vivo o capitalismo com sua dominação e exploração.

É exatamente isso que caracteriza todas as formas do Estado que se articulam com a ordem do capital. A funcionalidade do Estado Moderno requer a conexão entre Estado e sociedade civil¹⁶ em um dado momento histórico. Ele

é a forma como os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e se condensa toda a sociedade civil de uma época. Segue-se que todas as instituições comuns que adquirirem uma forma política são mediadas pelo Estado. (MARX; ENGELS, 2009, p. 112).

As configurações societárias do Estado foram se ampliando e diminuindo seu espaço interventivo, mediante táticas para preservar e controlar a força de trabalho, atendendo apenas às reivindicações que forem aceitáveis para manter o desenvolvimento do capital.

Engels (1975) afirma que o Estado nasce para conter os antagonismos de classes, fazendo com que ele se torne dominante também politicamente, visando manter subjugada a classe oprimida, através de sua exploração. As políticas sociais tornaram-se um instrumento para essa dominação. Antes de entendê-las no caso latino-americano, busca-se compreender as peculiaridades do Estado na América Latina.

¹⁶ Sobre a sociedade civil, Marx e Engels afirmam que ela “compreende todo intercâmbio material dos indivíduos numa determinada etapa do desenvolvimento das forças produtivas” (2009, p. 110). Assim, considera-se que sociedade civil e a estrutura econômica estão intrinsecamente relacionadas, compreendidas numa expressão das relações econômicas e de interesses particulares.

3.1.1 As peculiaridades do Estado dependente na América Latina

Na América Latina, as políticas sociais são peculiares devido à formação do continente, assim como do Estado, que não conheceu as mesmas lutas e o desenvolvimento dos países capitalistas centrais. Para a compreensão das políticas sociais na América Latina é preciso entender antes o papel do Estado nas condições objetivas da realidade latino-americana.

O capitalismo na América Latina age com uma processualidade contraditória entre o Estado capitalista dependente e a dinâmica particular da luta de classes. A característica particular do Estado neste continente latino-americano é marcada por um Estado dependente; sua função continua a mesma – garantir a dominação da classe oprimida pela classe economicamente dominante –, porém, passa a se inserir na lógica das relações sociais com os interesses externos.

Para Osório (2014), existem dois processos que redefinem as fissuras do Estado capitalista latino-americano, além das fissuras próprias de um Estado de classes: a condição dependente das formações sociais em que se constitui e o significado da particular exploração no capitalismo dependente – a *superexploração* –, que determina as relações entre classes, frações e setores.

Fazendo menção a essas características próprias do Estado na América Latina, Osório (2016) observa que desde o processo da colonização, perpassando a independência e a efetivação do capitalismo dependente, o Estado foi evoluindo e se transformando para dar sustentação à evolução dos países centrais hegemônicos, buscando a preservação do *status quo*.

Na América Latina, o excedente foi produzido pela *superexploração* da força de trabalho. O excedente é apropriado

pelo capital privado interno, ou seja, parte da mais valia gerada no interior da economia dependente, que permanece em solo nacional; pelo capital privado externo, ou seja, quando o capitalista estrangeiro é proprietário total ou parcial do capital produtivo e por esse motivo apropria-se total ou parcialmente da mais-valia gerada por seu empreendimento; pelo Estado, isto é, parte da mais-valia gerada no interior da economia dependente é transferida ao poder público “através de impostos diretos sobre o capital e os salários, bem como a participação dos impostos indiretos cobrados sobre os tipos de renda (lucros, salários etc.), impostos sobre o trabalho ou impostos indiretos pagos pelos trabalhadores. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 161).

De acordo com Marini (2000), esse excedente passa a ser apropriado pelo capital privado interno, pelo capital privado externo e pelo Estado. O capital interno tem uma parte de sua *mais-valia* que permanece no interior da economia dependente; o capitalista estrangeiro se apropria do capital externo, pela *mais-valia* gerada, de forma total ou parcial; já no Estado a parte da *mais-valia* é direcionada ao poder público.

Uma parte da *mais-valia* gerada, mediante sua transferência ao Estado através dos impostos diretos sobre o capital e os proventos [*sueldos*], assim como da parte dos impostos indiretos que recaem sobre tipos de rendimentos (lucros, proventos etc.) que correspondem à distribuição da *mais-valia*; junto com essa parte da *mais-valia* em mãos do Estado, observamos que parte do capital variável também pode aparecer ali mediante os impostos sobre o trabalho ou os impostos indiretos pagos pelos trabalhadores. Uma segunda fonte do investimento público é a que resulta do processo direto de exploração que o Estado, enquanto capitalista, leva a cabo; as empresas estatais funcionam em um sistema capitalista como capitais privados e dão origem diretamente à produção de *mais-valia*, que, por sua mediação, é apropriada pelo Estado. (MARINI, 2000, p. 23-24, grifos do autor).

Esse autor acrescenta que o excedente apropriado pelo Estado financia o processo de acumulação, através do investimento em estrutura, subvenções financeiras ao capital internacional, isenção ou redução de impostos, manipulação de preços etc.; bem como para pagar a dívida externa e seus juros, os empréstimos realizados, dividendos diversos e amortizações, enviando uma parte considerável do excedente diretamente aos países centrais. Ele sustenta assim o financiamento de precários mecanismos de proteção social e materialização de direitos, em atenção às reivindicações dos trabalhadores, e demais investimentos internos.

O Estado no capitalismo, em certos períodos, passa a ser visto pela classe trabalhadora como aquele que irá erradicar a desigualdade existente entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Assim,

é possível propor, sem perigo de exagerar demasiadamente, que capitalistas e trabalhadores, opressores e oprimidos, empregadores e empregados esperaram e esperam bastante do Estado, seja como ser dadivoso, merecedor de reconhecimento, seja como manancial do futuro, centro da esperança. (VIEIRA, 2004, p. 93).

Segundo Cueva (1987), a peculiaridade do Estado na América Latina é decorrente do modo como correu a inserção deste continente no sistema capitalista imperialista mundial, que determinou uma específica formação sócio-histórica ao continente, “o sea, una situación e

dependencia que no hace más que profundizar el carácter contradictorio de nuestro desarrollo y obstruir, de maneras diversas, la plana conformación de las entidades nacionales¹⁷” (CUEVA, 1987, p. 143).

O Estado é inadequado para realizar qualquer tipo de política autônoma. Para Marini (2000), o que permanece em solo nacional encontra dois caminhos: uma parte é transformada em lucro e acumulada nas mãos da burguesia nacional, e outra parte é usada na aquisição de bens para o consumo suntuário dos capitalistas. O envio do excedente para os países centrais leva o Estado a interferir diretamente na reprodução da classe trabalhadora, dificultando sua subsistência.

Para Cueva (1989), a forma que o Estado dependente assume não está vinculada diretamente à intensidade da luta de classes, mas relacionada aos parâmetros estruturais de cada formação social, estando o Estado relacionado ao grau de desenvolvimento histórico da luta de classes em cada estrutura social. O Estado intervém nas políticas sociais para atender aos interesses do modo de produção capitalista, bem como da luta da classe trabalhadora.

No próximo item, buscar-se-á compreender a formação das políticas sociais na América Latina, frisando os aspectos que marcaram e marcam o Estado dependente latino-americano.

3.2 Os estágios do capitalismo: desdobramentos das políticas sociais no âmbito da reprodução do capital

O capitalismo nos países centrais perpassaram no seu desenvolvimento alguns estágios em busca de fortalecimento e dominação. De acordo com Paulo Netto e Braz (2011), o capitalismo possui três grandes estágios: o *capitalismo comercial* – aproximadamente de 1500 a 1750: nele o papel dos comerciantes e mercadores foi decisivo e a burguesia ainda era revolucionária. O segundo estágio, conhecido como *capitalismo industrial ou concorrencial* – 1750 a 1870 –, possuía uma vinculação direta com as mudanças políticas e técnicas. E o último estágio, do *capitalismo imperialista ou monopolista*, ainda está presente na atualidade. É nesta última fase que a América Latina passa a consolidar o capitalismo.

¹⁷ Isto é, uma situação de dependência que apenas aprofunda o caráter contraditório de nosso desenvolvimento e obstrui, de diferentes maneiras, a conformação de entidades nacionais.

No período do capitalismo concorrencial, o Estado atendia apenas ao capital; os trabalhadores ficavam à mercê do patrono. Tinha-se como premissa a defesa de um direcionamento que “se restringia às tarefas repressivas: cabia-lhe assegurar o que podemos chamar de *condições externas* para a acumulação capitalista – a manutenção da propriedade privada e da ‘ordem pública’” (PAULO NETTO; BRAZ, 2011, p. 183, grifos do autor). O Estado possuía um caráter repressivo e opressor.

O capitalismo concorrencial passa por modificações, adentrando a fase monopolista do capital¹⁸. No século XIX, “o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos desvelados pela crítica marxiana” (PAULO NETTO, 2011, p. 19). A livre concorrência do capitalismo concorrencial passa a ser a do monopólio¹⁹, surgindo um estágio denominado imperialista²⁰, com os seguintes traços fundamentais:

1) a concentração da produção e do capital atingiu um grau tão alto de desenvolvimento que origina os monopólios, que passam a desempenhar um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o industrial levando ao surgimento da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais adquire uma importância cada vez maior em relação à exportação de mercadorias; 4) formam-se associações internacionais de capitalistas monopolistas que partilham o mundo entre si; e, 5) é completada a partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes. O imperialismo é o capitalismo que chegou à fase de desenvolvimento em que prepondera a dominação dos monopólios e do capital financeiro, em que a exportação de capitais adquiriu importância marcante, em que começou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes. (LÊNIN, 2007, p. 104-105).

As configurações econômicas, políticas e sociais que se gestaram na ordem monopólica ocasionaram um processo tensionado em toda a escala societária. O imperialismo capitalista é a fase do desenvolvimento em que mantém a dominação até a atualidade. Segundo Paulo Netto (2011), é preciso considerar essa nova configuração do capitalismo, que trouxe um aumento no lucro aos capitalistas, através do controle do mercado.

¹⁸ Essa fase monopolista do capital marcou “o aparecimento, em menos de trinta anos, de grupos capitalistas nacionais controlando ramos industriais inteiros, empregando enormes contingentes de trabalhadores e influenciando decisivamente nas economias nacionais. Alterou de modo extraordinário a dinâmica econômica” (PAULO NETTO; BRAZ, 2011, p. 187).

¹⁹ Junção das unidades independentes, formando uma maior dominação.

²⁰ A expansão monopolista se dá com a fusão entre o capital industrial e o bancário, dando origem ao domínio do capital financeiro (LÊNIN, 2007).

O capitalismo monopolista tem, segundo Mandel (1985), três fases: fase clássica, anos dourados e o capitalismo contemporâneo. Sobre a primeira fase, a clássica, Mandel (1985) explica que o grande marco além das duas Guerras Mundiais (1914-1918 e 1939-1945) foi a crise de 1929.

No período do século XIX ao XX, tem-se o surgimento de condições objetivas para que a *questão social* se tornasse alvo de institucionalização via políticas sociais em âmbito europeu. “As lutas sociais romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a *questão social* para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos atores sociais envolvidos” (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Nesse período também ocorre uma expansão da extração da mais-valia, gerando lucro para os capitalistas: um excedente produzido, que passa a requerer estratégias para manter a reprodução do capital. O Estado passou a responder às manifestações da questão social por meio das políticas sociais, como elementos centrais e determinantes do desenvolvimento capitalista²¹. Desse modo,

foi no estágio monopolista do capitalismo (1890-1940, também conhecido como o período do imperialismo clássico) que o Estado passou a responder às manifestações da questão social por meio do desenvolvimento de políticas sociais, como elementos centrais e determinantes do desenvolvimento capitalista. No final do século XIX o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 64).

Em contrapartida, observa-se que para a classe trabalhadora restava produzir, sem usufruir dos resultados de seu trabalho. Porém, isso acaba gerando um risco para os capitalistas, e para que a classe trabalhadora não se revolte contra esse modo de produção capitalista, passa a requerer a inserção do Estado para fomentar as políticas sociais, buscando amenizar a insatisfação dos trabalhadores. É “nestas condições que as sequelas da ‘questão social’ tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado” (PAULO NETTO, 2011, p. 29). Destarte, o Estado burguês intervém nas expressões da questão social, com a inserção das políticas sociais.

A intervenção do Estado passou a ser intensificada com a fase monopolista do capital; segundo Paulo Netto (2011), no capitalismo monopolista as funções políticas do Estado se

²¹ Segundo Behring e Boschetti (2011), as políticas sociais, como processo social, se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, com as lutas de classes e o desenvolvimento da intervenção estatal.

relacionam com as funções econômicas. Portanto, “o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista e opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista” (PAULO NETTO, 2011, p. 26).

No capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as sequelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo – ou, ainda, à combinação desses vetores; no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem: não está condicionada apenas àqueles dois vetores, mas às enormes dificuldades que a reprodução capitalista encontra na malha de óbices à valorização do capital no marco do monopólio. (PAULO NETTO, 2011, p. 26).

Assim, com o capitalismo monopolista não se atende apenas às lutas da classe trabalhadora e à manutenção dessa ordem, mas busca-se preservar a força de trabalho, como um todo, tanto a que se encontra no mercado de trabalho como a que se acha fora dele. Desse modo, o Estado com “o alargamento de sua base de sustentação e legitimação sociopolítica, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, pode organizar um *consenso* que assegura o seu desempenho” (PAULO NETTO, 2011, p. 27, grifos do autor), buscando estratégias para manter a reprodução do capital.

O Estado

é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho ocupada e excedente, mas é compelido a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio. (PAULO NETTO, 2011, p. 27).

Paulo Netto (2011) acrescenta que o reconhecimento pelo Estado de direitos das classes subalternas não retira seu caráter de “comitê executivo da burguesia”, uma vez que, no jogo democrático tensionado pelos conflitos societários e pelas exigências da ordem monopólica, ele refuncionaliza as expressões da *questão social*, tornando-as objeto de ação interventiva e contínua do Estado via políticas sociais.

A partir da crise de 1929²² ocorrem mudanças para que o Estado exercesse uma maior intervenção; de acordo com Mészáros (2002), essa crise disfarça um número restrito de dimensões complexas e de mecanismos de autodefesa do capital, e o Estado fica relativamente subdesenvolvido nas suas potencialidades globais nesse andamento. Verifica-se uma expansão do capitalismo, com políticas keynesianas direcionadas ao pleno emprego e ao crescimento econômico no modo de produção capitalista, o que trouxe elevadas taxas de excedentes combinadas com o atendimento das demandas da classe trabalhadora, mediante a pressão de suas reivindicações.

O Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva keynesiana²³, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas aceitam-se intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Segundo Behring e Boschetti (2011), tinha-se um Estado produtor e regulador, porém isso não significa que ocorreu o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção. Esse processo caracterizou a segunda fase do capitalismo monopolista (1945-1973), denominada por alguns atores de *era de ouro, anos gloriosos, três décadas gloriosas ou fase de ouro do capitalismo*. O conhecido Estado de bem-estar social (*Welfare State*) provoca na atualidade muitos questionamentos sobre como ocorreu a intervenção estatal nesse período e se ocorreu em benefício do trabalhador, do capital, ou para ambos.

A generalização das políticas sociais nos países desenvolvidos advém do período do *Welfare State*, após a Segunda Guerra Mundial, com a proteção social sendo desenvolvida em alguns países europeus. Tem-se uma regulamentação das relações de capital *versus* trabalho, e um período de desenvolvimento econômico e social.

Nesse marco, as políticas sociais são vistas como ganhos concedidos aos trabalhadores, gerando o seguinte questionamento: “se foi para benefício do trabalhador ou se para atender às necessidades de reprodução e acumulação do capital”. Em suma,

²² Com a crise de 1929, nota-se que “embora os diferentes países tenham sido afetados de formas diferentes (a depender do grau relativo do capital e da sua situação como vendedores e compradores), as novas contradições emergiram essencialmente porque os avanços produtivos qualitativos do período já não podiam ser contidos nos limites das relações de poder historicamente antiquadas da totalidade extensiva predominante” (MÉSZÁROS, 2002, p. 804).

²³ Essa perspectiva teve respaldo em Keynes e buscava uma saída para a profunda crise de 1929. “Ele propugnava a mudança da relação do Estado com o sistema produtivo e rompia parcialmente com os princípios do liberalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a passagem dos anos sessenta aos setenta, o capitalismo monopolista viveu uma fase única em sua história, fase que alguns economistas designam como os “anos dourados” ou, ainda, as “três décadas gloriosas”. Foram quase trinta anos em que o sistema apresentou resultados econômicos nunca vistos, e que não se repetiriam mais: as crises cíclicas não foram suprimidas, mas seus impactos foram diminuídos pela regulação posta pela intervenção do Estado (em geral, sob a inspiração das ideias de Keynes) e, sobretudo, as taxas de crescimento mostraram-se muito significativas. (PAULO NETTO; BRAZ, 2011, p. 205-206).

Segundo Mandel (1985), ocorre uma ilusão quanto ao Estado social, pois o que se tem é uma “falsa crença numa redistribuição crescente da renda nacional, que tira do capital para dar ao trabalho” (MANDEL, 1985, p. 339). Em verdade, o capital utilizou-se do excedente produzido para manter a reprodução do capital, o que neste momento era viável para os capitalistas.

As políticas sociais, com seu respaldo advindo das lutas dos trabalhadores e da reprodução do capital, possuem um processo conflituoso, pois mesmo sendo vistas como conquistas para classe trabalhadora, não resolvem as expressões da *questão social* que se originam das contradições do capitalismo. Segundo Behring e Boschetti (2011), as políticas sociais possuem uma função estratégica na sustentação dos esquemas de coesão social, mas também contribuem para a reprodução do capital, buscando o desenvolvimento do mercado com a participação dos trabalhadores no consumo.

As transformações ocorridas com a monopolização intensa do capital proporcionaram maiores lucros ao capital, acarretando para as políticas sociais uma funcionalidade que, segundo Paulo Netto (2007), revelam uma dualidade nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho, tanto como na regulamentação das relações entre capitalistas e trabalhadores, quanto dos que não possuem trabalho formal, por meio dos seguros sociais.

A concentração de capital nas mãos de capitalistas mais poderosos, o aumento da produtividade, assim como fatores conjunturais os mais complexos, como a crise que eclodiu no primeiro pós-guerra, foram alguns dos elementos que propiciaram a formação dos grandes monopólios e sua disseminação em nível global nesse estágio de mundialização do capital financeiro, com poucos, porém grandes e poderosos, conglomerados de empresas monopolistas. Esta monopolização demonstrou que a possibilidade de um equilíbrio entre os múltiplos capitais singulares, no interior do *capital em seu conjunto* – equilíbrio que antes era requisitado no nível do mercado, através da formação de uma taxa média de lucro –, tornou-se cada vez mais difícil. (OURIQUES; PAIVA, 2006, p. 168).

Portanto, as políticas sociais como uma intervenção estatal se organizam com base nas exigências do modo de produção capitalista. Os autores acrescentam que elas possuem como estratégias aglutinar os reclames específicos, postos pela dinâmica da economia de mercado e as demandas típicas do projeto de dominação político-ideológica da ordem burguesa, cujo cenário é o processo de produção e reprodução das relações sociais no capitalismo monopolista.

A funcionalidade das políticas sociais “se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas/trabalhadores” (PAULO NETTO, 2011, p. 27). Elas são implementadas para manter a força de trabalho submetida aos ditames do capital.

Os países centrais, principalmente os que vivenciaram diferentes desenhos de *Welfare State*, no pós-Guerra, possuíram políticas sociais respaldadas não só nas exigências de uma regulação institucional, como dos conflitos das lutas de classes.

O aproveitamento lucrativo do excedente no modo de produção capitalista dos monopólios adquire ao menos três formas primordiais: a) despesas com publicidade, em campanhas que visam estimular o incremento do consumo, através da manipulação dos consumidores; b) gastos com a máquina militar, por meio da produção e comercialização de armas, da manutenção e do incremento das estruturas de guerra (internas e externas); c) a administração civil, na qual se incluem os gastos com a manutenção de funcionários públicos, força policial e políticas sociais. (BARAN; SWEEZY, 1966, p. 155).

De fato, analisando como as políticas sociais são descritas e como elas são executadas, percebe-se a contradição que ocorre na realidade. Essa modificação no Estado durante a fase monopolista ocorreu devido às necessidades de reprodução do próprio capital, e não com um olhar social para o trabalhador. Assim,

as políticas sociais devem ser vistas de forma contraditória, pois realizam não só uma valorização do capital, mas interferem diretamente na valorização e na validação da força de trabalho, como mercadoria especial, produtora de mais-valia e como sujeito de direitos no palco da cidadania democrática. (FALEIROS, 2000, p. 70).

Logo, o Estado intervém nas políticas sociais, sendo estas inseridas como um mecanismo estratégico de legitimação do exercício de dominação. O Estado tem uma relação intrínseca com a reprodução do capital. Discorrer-se-á no próximo item sobre as políticas sociais no âmbito da América Latina.

3.3 A formação das políticas sociais na América Latina pela mediação das lutas sociais: um complexo contraditório

As políticas sociais na América Latina possuíram uma trajetória histórica de acordo com a formação peculiar do continente, diferenciando-se da formação dos países centrais (Europa central). Para Sposati (2011), a maioria dos países latino-americanos, ao propor as políticas sociais, seguiram os modelos europeus, porém sem levar em conta sua formação histórica, com marcas da presença negra e da servidão indígena.

Porém, antes de elucidar como as políticas sociais se generalizaram nos países latino-americanos, examina-se como foi ocorreram as medidas sociais direcionadas à população na processualidade histórica da América Latina, submetida às marcas de uma exploração e sofrimento desde o seu período embrionário.

No período da colonização, os trabalhadores não possuíam nenhum tipo de medidas sociais, ficando à mercê da repressão e da opressão, pois se buscava então apenas direcionar o excedente produzido através do trabalho escravo para os países centrais. Desse modo, “esse regime excluía completamente a participação do povo” (FALEIROS, 2000, p. 114). Já na “proteção” aos indivíduos, ou melhor, na proteção da ordem, “o sistema de lealdade das clientelas constitui-se com o apoio da igreja” (FALEIROS, 2000, p. 114), que lançava mão, em momentos de fome ou de epidemias, de uma escassa “distribuição” de recursos oferecidos pela classe dominante.

É a partir do século XX que algumas medidas sociais passaram a se inserir no cenário latino-americano, com uma vinculação à cobertura do direito do trabalho restrita apenas ao trabalhador reconhecido legalmente – o trabalhador formal, com carteira de trabalho. Porém, a maioria da população estava submetida ao trabalho informal, o que contribuiu para a manutenção dessas medidas sociais tão só aos trabalhadores formais.

Tinha-se um Estado patrimonial, sem uma autonomia relativa sobre os problemas sociais da população, que manteve a exclusão das classes subalternas do aparelho de poder. As expressões da *questão social* eram definidas como uma questão de polícia.

Nesse período parece que não existia uma autonomia relativa do Estado. Os problemas sociais eram tomados em consideração pelas instituições de caridade privada, sob a forma de clientela e paternalismo. Os pobres eram cuidados por associações civis, como os hospitais, as santas casas, os asilos etc., mas de forma arbitrária. A incapacidade de trabalho devia ser assumida pela família, fundamentalmente. (FALEIROS, 2000, p. 116).

As medidas sociais passaram a se associar ao interesse da oligarquia regional. Desta forma, no continente latino-americano, “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” (PINHEIRO, 1995, p. 65), ele foi se aperfeiçoando de acordo com as estruturas presentes no continente.

Depois da crise de 1929²⁴ e da Segunda Guerra Mundial, observam-se na América Latina traços das repercussões políticas, econômicas e sociais, ocasionando um crescimento da pobreza, como também uma pressão popular na reivindicação das expressões da *questão social*.

A crise de 1929 não apenas colocou à economia latino-americana tarefas de dimensões incomparavelmente mais amplas que as anteriores, mas forneceu também o espetáculo de colapsos econômicos, catástrofes sociais e crises políticas, através das quais, por uma dezena de anos, pareceu delinear-se – nas grandes potências dominantes – o fim do mundo. (DONGHI, 1975, p. 298).

Com isso, novas formas de restauração foram necessárias para manter o domínio do capital. Essas catástrofes deixaram suas marcas e dificuldades estruturais. Segundo Donghi (1975), surge a adoção de um novo sistema nas relações entre Estado e economia.

É com a industrialização que o continente latino-americano buscou a expansão interna em seu mercado consumidor. Para manter o desenvolvimento interno deste continente, o Estado passou a desenvolver o comércio e a industrialização. Porém, trata-se de “uma indústria leve, que busca satisfazer as novas necessidades do mercado, as quais não podem ser cobertas por causa da impossibilidade de importar” (DONGHI, 1975, p. 298), uma industrialização que foi se moldando na busca de estar próxima de localidades com consumidores e força de trabalho.

Faleiros (2000) acrescenta que no período da industrialização, houve greves e manifestações de protesto, ocasionando modificações nesse cenário. Vieira (2004) acrescenta que neste período ampliou-se o processo de substituição de importação em vários países, com o alargamento de seu mercado consumidor interno. Ocorre assim um novo direcionamento do

²⁴ A crise de 1929 a 1932, conhecida historicamente como grande depressão. Em decorrência da queda nas taxas de crescimento econômico, passou-se a questionar os aspectos conservadores do liberalismo, colocando em xeque a necessidade de uma atuação do Estado na política e na economia.

Estado, com um reforço da autonomia, devido às manifestações que estavam ocorrendo nessa época, com traços de reivindicações populares. Assim,

o Estado assume as rédeas do processo de desenvolvimento interno, protegendo a atividade econômica nacional, promovendo a acumulação de capital, fornecendo a infraestrutura e planejando o modelo substitutivo. Surge o Estado desenvolvimentista, trazendo consigo o centralismo, o autoritarismo, o nacionalismo e o populismo. (PINHEIRO, 1995, p. 73).

Esse Estado teve como base a teoria desenvolvimentista²⁵, que apregoava que a saída para o crescimento da América Latina deveria estar atrelada ao desenvolvimento do capitalismo, com um intenso processo de industrialização para dentro – *continuum evolutivo*, equiparando-se aos países centrais. Essas correntes chamadas de desenvolvimentistas “supunham que os problemas econômicos e sociais que afetavam a formação social latino-americana eram devidos a uma insuficiência de seu desenvolvimento capitalista e que a aceleração desta bastaria para fazê-lo desaparecer” (MARINI, 2000, p. 137), como se o subdesenvolvimento fosse uma etapa para alcançar o desenvolvimento.

Um dos marcos da teoria desenvolvimentista foi a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em 1948, órgão orientador dos governos da América Latina e Caribe. Foi no contexto internacional, com a situação da luta de classes internas, que surgiu a Cepal, sob a chefia do argentino Raúl Prebisch, criada como parte de uma estratégia da Organização das Nações Unidas (ONU); esta criou comissões econômicas em diversas regiões do mundo para estudar os problemas econômicos regionais.

A Cepal foi criada como uma agência para a difusão da teoria do desenvolvimento, propondo a superação do subdesenvolvimento na lógica capitalista. Difundiu uma teoria do desenvolvimento, “no contexto da política de domesticação ideológica que as pressões do que viria chamar-se de Terceiro Mundo passaram a exigir” (MARINI, 1992, p. 74). Segundo Marini (1992), a Cepal contém um atrelamento das ideias de desenvolvimento da burguesia industrial latino-americana, que fará com que se introduzam modificações à teoria do desenvolvimento vinda dos grandes centros, elaborando uma proposta original para compreender o desenvolvimento da região.

Marini (1992) acrescenta que, no plano teórico, a Cepal contribui para despertar uma compreensão sobre a relação comercial com os países centrais. Nas discussões inauguradas

²⁵ A Teoria Desenvolvimentista, surgida na década de 1930, no continente latino-americano, trazia a visão de que o continente a partir de mudanças internas, mais precisamente na indústria, poderia sair de estágios menos avançados e atingir o panorama dos países centrais (CARCANHOLO, 2013).

pelo grupo, eles partem do princípio das vantagens comparativas, concepção na qual cada país se especializa em produzir determinados bens que lhe proporcionem vantagens por meio de maiores índices de produtividade e melhores condições de competição, resultando em benefício para todos os participantes.

Todavia, sobre esta forma de interpretar a realidade latino-americana cabe a análise de três fatores: o primeiro deles é que todo o maquinário que é trazido dos países centrais foi permitido pelo país não simplesmente pela relação de troca, mas como estratégia capitalista, haja vista que o progresso técnico era crescente, e dessa forma, a substituição das máquinas por outros tipos de tecnologias se dava em ritmo acelerado, resultando que “o avanço conseguido pela concentração de capital em escala mundial coloca então em mãos das grandes corporações imperialistas uma abundância de recursos, que necessitam buscar aplicações no exterior”. (MARINI, 2000, p. 144, grifos do autor).

Os pensadores *desenvolvimentistas* traziam a necessidade de novas estratégias para manter o mesmo avanço que os países centrais, porém se tornaram insuficientes, visto que são os países centrais que ditam as regras para os países latino-americanos, ou seja, o imperialismo. Essa dominação é um traço que vem desde o período da colonização, acirrando-se ainda mais nos tempos hodiernos. Assim, o subdesenvolvimento não é uma etapa para atingir o desenvolvimento.

Essa teoria possuiu importante influência junto aos governos chamados “populistas” na América Latina. Por conseguinte, “o populismo e o corporativismo têm sido a maneira particular de realizar essa política a longo prazo” (FALEIROS, 2000, p. 119). O corporativismo, ainda conforme Faleiros (2000), é uma compreensão integrativa e orgânica da sociedade, na qual o todo funciona em razão da harmonia das partes, como mecanismo de legitimação do poder e das classes dominantes, através de instrumentos de consenso e de conciliação da classe e da agregação de forças de oposição.

Esse período marcado pelo populismo²⁶ nacionalista no continente latino-americano traz marcas de governos autoritários, que enganam as pessoas com promessas nunca cumpridas, em nome de interesses pessoais. Há nesse período governos com uma centralidade de figuras carismáticas, como nos casos paradigmáticos do governo de Vargas no Brasil, de

²⁶ “A partir dos anos 1950, cientistas sociais – especialmente brasileiros e argentinos – empregaram o termo com intuito de compreender os processos protagonizados pelos presidentes Vargas e Perón. Seu emprego também foi bastante distorcido e vulgarizado, especialmente entre os meios de comunicação social, que têm utilizado o termo populismo para desqualificar sujeitos políticos e organizações que gozam de apoio popular” (PAULO NETTO, 2014, p. 31).

Perón na Argentina e, em alguma escala, de Cárdenas no México, adeptos de políticas de controle social pela via do corporativismo, altamente autoritário.

Esse período foi visto como um avanço no campo das medidas sociais, porém não se tinha o reconhecimento do direito social, mas sim um seguro social, que de acordo com Faleiros (2000) só se direcionava para o trabalhador formal, beneficiando em primeiro lugar os trabalhadores urbanos. “A integração das massas pelo seguro social foi feita de maneira gradual e administrativa, e não como um direito social do cidadão, mas como um seguro²⁷” (FALEIROS, 2000, p. 123). Surgem assim medidas sociais visando seduzir os trabalhadores urbanos, com o intuito de estimular o mercado interno e assegurar a paz social.

Conforme visto, os trabalhadores que não possuíam o assalariamento ficavam excluídos dessas medidas sociais. Faleiros (2000) ressalta as práticas de classe que reproduzem essa exclusão e contradição para o trabalhador assalariado, para a burguesia e para aqueles que são vistos como indigentes. Para o proletariado assalariado e a pequena burguesia, destinam-se os seguros específicos; para os “pobres”, excluídos dos seguros, tem-se a assistência pública; e os serviços gratuitos para os indigentes²⁸. Já para a burguesia, os melhores serviços, com melhores condições, pagos no mercado (FALEIROS, 2000).

Desse modo, os governos do continente buscavam novos meios estratégicos e “desenvolviavam políticas populistas de concessões de vantagens que pareciam favorecer a todos, mas que no seu conjunto, discriminavam, fragmentavam e reproduziam as situações de classe, integrando ou excluindo” (FALEIROS, 2000, p. 127). Como exemplo, os governos de Vargas no Brasil e Perón na Argentina buscaram uma amenização dos efeitos do capital sobre a classe trabalhadora.

Com o acirramento das mobilizações das massas, foi necessária uma nova estratégia para conter as greves que iam ocorrendo. Verifica-se que com os fatores agravados após a crise de 1929, o mercado passa a ter novos mecanismos, buscando o desenvolvimento mediante a industrialização. Passa-se a requerer 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” (PINHEIRO, 1995, p. 11).

²⁷ Como foi o seguro social: “esse seguro tinha por objetivo a diminuição dos conflitos sociais, a paz social e uma melhoria do poder aquisitivo da população, para estimular o comércio interno” (FALEIROS, 2000, p. 123).

²⁸ Eram os trabalhadores tido como “marginais” ou subproletários, excluídos do seguro social, devendo recorrer à assistência pública mediante prova de indigência, às Santas Casas, aos Hospitais Cívicos, onde recebiam os serviços de qualidade específica para essa camada, em condições também específicas (enfermarias gerais, cuidados não prioritários, alimentação reduzida), devendo ainda servir de cobaias para aprendizagem (FALEIROS, 2000, p. 126).

O mesmo processo de repressão e asfixia do povo teve lugar durante o regime do general Juan Carlos Onganía, na Argentina; na verdade, este processo havia começado com a derrota peronista em 1955, assim como no Brasil se desencadeara com o tiro de Vargas em 1954. A desnacionalização da indústria no México também coincidiu com um endurecimento da política repressiva do partido que monopolizava o governo. (GALEANO, 2017, p. 299).

As ditaduras militares latino-americanas estabeleceram um afastamento do Estado na área do social, com um recuo das medidas sociais, que se encontravam como políticas sociais ainda em formação.

Na década de 1960, alguns países do continente latino-americano são marcados pelo regime ditatorial. O desenvolvimento do capital nesse período possuiu uma nova lógica, com um processo de modernização similar aos países centrais, caracterizado por fortes traços de violência. Com o período da modernização, tem-se o Estado militar-tecnocrático e ditatorial, que “não tolera mobilizações, está fechado a negociação, destrói as organizações populares, impede a representação de baixo para cima, controla e patrulha os movimentos populares e os possíveis embriões desses movimentos” (FALEIROS, 2000, p. 80).

Segundo Paiva, Rocha e Carraco (2010), a tarefa histórica do Estado ditatorial no continente latino-americano foi dupla: promover os ajustes estruturais na nova ordem econômica e social, visando à integração plena da região ao imperialismo mundial; e reprimir as aspirações das massas, expressas nos movimentos de reformulação política que surgiram nesse período.

As políticas sociais possuíam 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” (PINHEIRO, 1995, p. 74). Logo, elas não se desprenderam dos movimentos das ditaduras, visando na verdade a cooptação do trabalhador.

As políticas sociais foram se formando e emergindo de forma diversa em cada país da América Latina, com base em uma formação peculiar, não possuindo uma tentativa de acesso universal. Inexistiu o *Welfare State* na América Latina. De acordo com Vieira (1992), as políticas sociais foram se formando como alguns serviços sociais, de forma pontual, fragmentada, setORIZADA, não se constituindo como política enquanto poder estatal, mas sim como estratégias que o governo utiliza para manter a sua dominação.

Nos países pobres periféricos não existe o *Welfare State* nem um pleno keynesiano em política. Devido à profunda desigualdade de classes, as

políticas sociais não são de acesso universal, decorrentes do fato da residência no país ou da cidadania. São políticas “categoriais”, isto é, que têm como alvo certas categorias específicas da população, como trabalhadores (seguros), crianças desnutridas (alimentos, vacinas, distribuição de leite) e certos tipos de doentes (hansenianos, por exemplo), através de programas criados a cada gestão governamental, segundo critérios clientelistas e burocráticos. Na América Latina, há grande diversidade na implementação de políticas sociais, de acordo com cada país. (FALEIROS, 1991, p. 28).

Essa diversidade entre os próprios países do continente latino-americano já faz parte da sua formação, com inserções diferentes das políticas sociais. Segundo Mesa-Lago (2004), os países da América Latina que implementaram as políticas sociais, tiveram Chile, Uruguai, Brasil, Argentina e Cuba como pioneiros desde 1920, com medidas sociais nacionais devido à demanda dos trabalhadores urbanos ante a industrialização. Já em 1940, Costa Rica, Equador, Peru, Panamá, Paraguai, Colômbia, México e Venezuela adotam medidas similares às europeias, orientados por princípios Beveridgianos²⁹, mas com um sistema de Política Social dual, indo do focalizado ao universal. E em 1950 e 1960, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Haiti e Honduras destacam-se com tardias iniciativas, em que as políticas sociais se caracterizam de forma residual e excludente.

Segundo Faleiros (2000), esse período caracterizou os países desenvolvidos pela efetivação de direitos sociais, fundos públicos e acesso universal, que combinava a perspectiva de cidadania com a desmercantilização da força de trabalho e a garantia de direitos ao trabalhador no modo de produção capitalista. Porém, “é um processo contraditório que pressupõe as lutas e conflitos de classe para que o trabalhador seja considerado cidadão, ainda que pobre” (FALEIROS, 2000). Ou seja, as pré-condições do capitalismo não são abolidas, mas modificadas.

Como retratado, a América Latina possui uma dinâmica de acumulação distinta dos países centrais, logo, a inserção das políticas sociais também foi distinta. Observa-se que desde a sua formação, as políticas sociais se direcionaram, como medidas sociais, para a reprodução da força de trabalho, buscando estabelecer condições mínimas para assegurar a capacidade de trabalho, principalmente nos ambientes insalubres. Cita-se como exemplo “o

²⁹ Baseado no plano Beveridge, publicado na Inglaterra, em 1942, com uma nova lógica na organização das políticas sociais: “1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; 3) implantação de uma “rede de segurança”, de serviços de assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 94).

caso do início da exploração da borracha na Amazônia, das minas de cobre na Bolívia e das minas de salitre no deserto do Chile” (PINHEIRO, 1995, p. 8).

No período da modernização capitalista em escala global, a realidade da América Latina gerou regulações distintas dos países centrais, o que ampliou as contradições da sociedade de classes, causando obstáculos para a luta social da classe trabalhadora. Neste continente as políticas sociais serão operacionalizadas pelo Estado através da luta dos trabalhadores, sendo garantida por meio da intensa e demorada luta política dos trabalhadores.

A concreta intervenção estatal, por meio das políticas sociais, e qualquer possibilidade de conquista social que pudesse significar melhoria nas condições de vida do povo latino-americano sempre foram produtos da luta de classes. A insurgência, a insubmissão, as lutas e demais processos políticos também foram uma constante no desenvolvimento da América Latina. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 165).

A implementação das políticas sociais resulta da luta dos trabalhadores por direitos sociais. As políticas sociais buscaram a reprodução do capital, acarretando uma dualidade na responsabilização do Estado: tanto em atender aos interesses de reprodução do modo de produção capitalista, como também às reivindicações da classe trabalhadora.

Na América Latina, segundo Sposati (2011), as políticas sociais foram sendo incorporadas de forma fragmentada e setorial, com uma distinção entre os países quanto às responsabilidades estatais, para garantir a toda a população os direitos humanos e sociais. Dessa forma, “nos países latino-americanos, as políticas sociais são instaladas de forma fragmentada, setorializada e em geral, com acesso limitado ao operariado urbano, e fortes sinais de branqueamento no acesso a seus benefícios” (SPOSATI, 2011, p. 106), mesmo com o continente tendo uma grande população de indígenas e de afrodescendentes. Assim,

as políticas sociais são quase sempre vítimas da ação ou omissão dos governos latino-americanos, despreocupados com os interesses da grande maioria dos habitantes e muito preocupados com os interesses dos grupos econômicos e financeiros da América Latina ou fora dela. (VIEIRA, 2004, p. 78).

As políticas sociais foram se moldando de acordo ao contexto histórico latino-americano, preocupadas não com o bem-estar da população, mas com o interesse das hegemonias imperialistas, que manteve a dominação do continente. Segundo Faleiros (2000), nesses países a assistência social é proporcionada por órgãos governamentais ligados ao Poder

Executivo, “com base numa distribuição limitada de recursos que são vinculadas a objetivos eleitorais (quando há eleições!) ou paternalista-nepotistas” (FALEIROS, 2000, p. 60).

No continente latino-americano,

se firmou o princípio do privilégio, e não o princípio da igualdade, ou mesmo da liberdade. Basta passar os olhos nas Constituições e nas legislações para concluir que aqui se firmaram o latifúndio sem investimento, a utilização irracional e injusta da riqueza, a regalia dos militares, o assistencialismo, a caridade dos poderosos e particularmente o favor, uma das chaves da corrupção. (VIEIRA, 2004, p. 77).

Foram se formando mecanismos de controle sobre a classe trabalhadora, sendo as políticas sociais um desses, com um campo repleto de contradições. A expansão das políticas sociais no continente latino-americano acha-se obstaculizada pela perpetuação da dependência.

No princípio surgiram seguros sociais para atender apenas o trabalhador formal, em busca de controlar e reprodução da força de trabalho. Porém, o que difere da realidade europeia é que o excedente adveio de novos mecanismos como a *superexploração* do trabalho.

É no campo da dependência e da *superexploração* que as políticas sociais estão inscritas. Na América Latina, além dos antagonismos do modo de produção capitalista, ocorrem relações de dominação em face dos países desenvolvidos, o que leva a classe dominante nacional a se tornar encarregada pelo pagamento da dívida tornada pública, o que é feito à custa da classe trabalhadora.

Dessa forma, “os seguros são garantidos aos assalariados de acordo com o modelo da cidadania industrial, que articulava a reprodução da força de trabalho através do salário direto com prestações pré-pagas para as situações de perda do salário e financiadas por um fundo público” (FALEIROS, 2000, p. 61).

Ocorre que no continente latino-americano a maior parte da população encontra-se na informalidade, fora do sistema de proteção social, restando para ela os custos de formação do fundo público, divididos entre todos os trabalhadores, através do consumo das mercadorias. Isso ocasiona uma elevação nas condições de miséria e pauperização da maioria da população que não é beneficiada, porém paga os custos da formação desse fundo.

Faleiros (2000) menciona os principais aparelhos de integração das massas, e principalmente da classe operária, pelo Estado: os sindicatos, o partido oficial, a Justiça do Trabalho, a tecnocracia e a legislação social. Verifica-se que “a maioria dos dirigentes

sindicais agiam como ‘pelegos’ da política governamental e serviam de intermediários para fazer essas políticas serem aceitas pelos trabalhadores, servindo de instrumento para amortecer os conflitos de classe” (FALEIROS, 2000, p. 122). Ocorre a manipulação da classe dominante, utilizando o Estado em seu a favor, mascarando com o próprio representante da classe trabalhadora essa dominação, com medidas sociais de curto prazo para manter a acumulação do capital.

De acordo com Paiva, Rocha e Carraro (2010), a classe trabalhadora na América Latina (que seria o sujeito de direitos num país central) é composta por um expressivo contingente de trabalhadores informais e de desempregados, para os quais não há sequer vínculo salarial formal, nem acesso à proteção social, decorrentes da sociedade salarial.

Tratando da proteção social, evidencia-se que no contexto latino-americano, ela ocorre de forma diferenciada dos países centrais, com ações residuais e focalistas, num modelo de Estado com bases autoritárias, que não reconhece as diferenças existentes na formação da sua população. A proteção social teve como marco o período da industrialização, com o reordenamento das funções do Estado, generalizando-se na contemporaneidade.

De acordo com Amaral (2017), o Estado trata a proteção social do ponto de vista eminentemente jurídico, norteado pelos princípios dos direitos humanos. Logo, a relação da proteção social e do trabalho dá-se em âmbito legal. Porém,

embora a proteção social tenha a igualdade entre os indivíduos como algo desejável, no âmbito legal, em um processo resolutivo de direito, no trabalho impera a desigualdade econômica entre as partes – contratante e contratado –, o que conduz o legislador a um esforço ingente para diminuir tal diferença. Não dá para resolver a questão da diferença econômica entre trabalhadores e capitalistas no campo da lei; na sociedade sob a dominação do capital, é ineficaz um tratamento igual para os que flagrantemente são desiguais. (AMARAL, 2017, p. 30).

Na contemporaneidade, presenciam-se essas novas características das políticas sociais no continente latino-americano, com impactos resultantes de uma crise estrutural do capital (1970), o que refletiu de maneira destruidora em âmbito mundial, porém principalmente nos países periféricos, como a América Latina.

A próxima seção se deterá nas mudanças atuais, ressaltando o novo cenário para os países latino-americanos, com a inserção do capitalismo contemporâneo. Buscar-se-á compreender como as políticas sociais foram implementadas e desenvolvidas, constituindo-se em programas sociais de combate à pobreza.

4 A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS LATINO-AMERICANAS NA CONTEMPORANEIDADE

Nesta seção, faz-se um resgate das políticas sociais na fase contemporânea do capital na América Latina, visto que as transformações econômicas, políticas e sociais que se seguiram à crise de 1970 acarretaram um acirramento da exploração do trabalho, marcando novas estratégias de dominação/exploração sobre a classe trabalhadora.

Nesse contexto, há estratégia de superação da pobreza no capitalismo, com o forte processo de recessão econômica em escala mundial; verificam-se novas estratégias do capital e a mudança do papel estatal nas políticas sociais nos anos 1980 e 1990, no contexto da implementação do neoliberalismo.

Na realidade contemporânea, constata-se o atendimento de necessidades sociais por meio de programas sociais de combate à pobreza, cenário conflituoso entre o social e o político, há muito vivenciado na história da sociedade. Implantam-se os PTCRs na América Latina como estratégias dos organismos multilaterais e do mercado, tendo como base as regras do mercado.

No decorrer desta seção, busca-se contribuir com o conhecimento acerca desses programas sociais. Assim, a apreensão da conjuntura mundial do capitalismo, em particular a da América Latina, possibilita entender em que cenário esses programas surgem e se desenvolvem, e ainda, como são funcionais à reprodução dos povos latino-americanos, destituídos do emprego.

4.1 Impactos da crise mundial do capital: desdobramentos diante da ofensiva neoliberal

Os impactos da crise mundial do capital emergiram na década de 1970 e vêm se alastrando até a contemporaneidade. São manifestações perceptíveis em todas as esferas da sociedade, com transformações econômicas, políticas e sociais, e agravos nas consequências da reprodução material e social do trabalho na atualidade.

Em âmbito mundial, verificou-se que o Estado de Bem-Estar Social nos países centrais passa a não ser mais viável, dada a impossibilidade de o capitalismo continuar com a taxa crescente de lucro. “As fases de *boom* estavam condenadas a ficar mais curtas (a de 1972/73 foi uma larga medida especulativa), enquanto fases de estagnação, ou mesmo de recessão, se

alongaram” (MANDEL, 1990, p. 13). Assim, tem-se a crise estrutural do capital em 1970, com a “onda longa de estagnação” do capitalismo e baixas taxas de crescimento e inflação.

Uma crise que resultou em grandes transformações societárias, com uma queda drástica do Produto Interno Bruto (PIB), fazendo com que os salários diminuíssem, a instabilidade crescesse e o desemprego aumentasse.

De acordo com Mészáros (1987):

As contradições do capitalismo atual se manifestam nos índices de pauperização, no desemprego crônico, na intensificação da taxa de exploração do trabalho, na devastação do meio ambiente, na amplitude da violência nas diversas esferas (urbana, trabalho etc.), nas formas de alienação, na desestruturação de relações sociais que configuram o *status quo* dominante. Com essas consequências sociais explicita-se [...] a contradição [fundamental] entre uma perda efetiva de controle e a forma vigente de controle, o capital, que pela sua própria natureza *somente* pode ser controle, dado que é constituído mediante uma objetificação alienada da função de controle, como um corpo reificado separado e em oposição ao próprio corpo social. (MÉSZÁROS, 1987, p. 33).

Para o autor, as contradições do capitalismo tornam-se cada vez mais explosivas, demonstrando o caráter irracional do controle social no mundo contemporâneo, com a crise estrutural. “A crise que enfrentamos não se reduz simplesmente a uma crise política, mas trata-se da crise estrutural geral das instituições capitalistas de controle social na sua totalidade” (MÉSZÁROS, 1987, p. 53), uma crise que trouxe impactos em todo o âmbito da vida social.

Até o surgimento da crise vigorava o modelo econômico fordista-keynesiano. Porém, na década de 1960, ocorre o esgotamento do padrão americano de acumulação taylorista/fordista³⁰, que tinha predominância na época, evidenciando a incapacidade do modelo keynesiano diante das “contradições inerentes do capitalismo” (HARVEY, 1993, p. 135). Ocorreram mudanças na produção das indústrias automobilistas internacionais, para erguer o capitalismo, visto que elas estão atreladas ao seu desenvolvimento em busca de lucro.

Surge assim o modelo japonês de acumulação flexível, desenvolvido pela Toyota, no Japão. Esse modelo ficou conhecido como toyotismo, e impulsionou a economia mundial,

³⁰ O padrão americano de acumulação taylorista/fordista foi “um modelo de organização da produção, tendo como características: parcelamento das tarefas; criação da linha de montagem, em que há uma esteira rolante que desfila, permitindo aos operários, colocados um ao lado do outro, realizar as operações que lhes cabem; controle vertical da produção (controle direto da produção de cima para baixo) e automatização das fábricas” (GOUNET, 1999, p. 19).

abalada pela crise de superprodução no contexto do esgotamento do *Welfare State*³¹ no continente europeu. Esse modelo

se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (HARVEY, 1993, p. 140).

Com a acumulação flexível, ocorre uma reestruturação no mercado de trabalho. Pequenos grupos de trabalhadores operam grandes máquinas automatizadas, obtendo como resultado a intensificação do trabalho. Predominam trabalhos em tempo parcial, temporários ou apenas subcontratados. Ou seja, a qualquer momento pode não se precisar mais dessa força de trabalho, que passa a ser diminuída ou até mesmo retirada, gerando desemprego estrutural.

Há assim novas estratégias para manter o capitalismo, porém, segundo Mézáros (2002,) a crise estrutural já vem fermentando sob a crosta da política de consenso há bem mais de duas décadas. Isto porque “as contradições subjacentes de modo algum se dissipam na crise das instituições políticas; ao contrário, afetam toda a sociedade de um modo nunca antes experimentado” (MÉSZÁROS, 2002, p. 800). Dessa forma, o Estado vai se desenvolvendo para cumprir as funções de ordenamento da reprodução social.

A crise estrutural do capital provocou uma crise política em geral. Para superar esse momento, foi necessária a adoção de medidas que permitissem ao capitalismo mundial recuperar-se e retornar ao seu auge, passando assim a adotar novas estratégias em benefício de sua acumulação e dominação, visando a uma reconstrução econômica, política e ideológica.

Isso resultou no modelo de desenvolvimento econômico e social denominado de neoliberalismo, inspirado na recorrência aos ideais liberais. O neoliberalismo emerge como uma reação política e econômica ao Estado intervencionista. Foi uma estratégia de desenvolvimento capitalista, em busca da retomada do processo de acumulação de capital. Três componentes explicam bem como esse novo modelo de desenvolvimento irá se conduzir:

³¹ Esse período atingiu seu auge nos anos 1940/50/60 com a difusão e a consolidação do Estado de bem-estar social na Europa Ocidental e na América do Norte, trazendo um esgotamento pelos elevados e constantes gastos sociais e pelo aumento da participação e interferência do Estado na economia.

(1) a estabilização macroeconômica (controle inflacionário e das contas públicas) é uma pré-condição; (2) reformas estruturais pró-mercado são necessárias para construir um ambiente econômico que promova a livre-iniciativa e os investimentos privados; (3) a retomada dos investimentos privados garante um novo processo de crescimento/desenvolvimento da economia. (CARCANHOLO; BARUCO, 2011, p. 12).

Os autores acrescentam que a estabilização macroeconômica é um pré-requisito, porém não estabelece nenhum tipo específico (ortodoxo ou heterodoxo) de política econômica, mas sim requer o controle dos preços e dos gastos públicos, como condição para uma reforma estrutural do mercado. As reformas estruturais do mercado – com liberalização, desregulamentação e abertura dos mercados (sobretudo os de trabalho e financeiros), amplos programas de privatização etc. – construíram o marco estrutural (economia de mercado sem intervenções), passando a promover a ordem natural harmônica, com esse novo processo na busca do crescimento da economia.

Essa hegemonia neoliberal não ocorreu de forma natural; só após a crise estrutural de 1970, o neoliberalismo vai se consolidar e assumir um papel hegemônico no contexto de retomada do processo de acumulação do capital. Porém, segundo Carcanholo e Barucu (2011), como um corpo ideológico e teórico, ele é anterior a isso, sendo possível identificar etapas históricas do pensamento neoliberal. A primeira etapa se inicia no pós-Segunda Guerra, quando Hayek expõe seu pensamento em 1944, no livro *O Caminho da Servidão*, com uma crítica à intervenção estatal de tipo majoritariamente keynesiano. As críticas de Hayek não tiveram grande impacto naquele momento, porém seus seguidores (da chamada Escola Austríaca) carregaram consigo os ensinamentos do autor.

De acordo com Carcanholo e Barucu (2011), no início dos anos 1960, os seguidores das ideias de Hayek e também Milton Friedman começaram a conquistar espaço acadêmico. Nos anos que se seguiram, a produção desses teóricos se tornou hegemônica nos meios acadêmicos norte-americanos e os economistas formados nessa tradição assumiriam posições de destaque em diversos países.

O neoliberalismo teve início com o governo de Margareth Thatcher na Inglaterra (1979), de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980) e de Helmut Kohl na Alemanha (1982). A Inglaterra foi o primeiro país de capitalismo avançado que colocou em prática o neoliberalismo.

Para Anderson (1985), o êxito do neoliberalismo disseminou a ideia de que não há mais alternativa de mudança para seus princípios e que todos precisam se adaptar às suas normas. A ofensiva neoliberal tem como essência “uma argumentação teórica que restaura o

mercado como instância mediadora social elementar e insuperável, e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia” (NETTO, 2007, p. 77). Prega-se um Estado livre para o funcionamento do mercado, com novas configurações para o Estado.

A ideologia neoliberal se sustenta num “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 237), porém a intervenção do Estado ainda se faz necessária para a acumulação do capital, segundo Carcanholo e Barucu (2011). Precisava-se de um Estado forte, para que se constituísse o Estado mínimo. O Estado forte também deverá cumprir a função de garantir a disseminação dessa lógica por toda a sociedade; ele passa a se comprometer com a valorização do capitalismo financeiro.

Conforme Paulo Netto (2007), o que desejam e pretendem não é reduzir a intervenção do Estado, mas buscar condições adequadas para seus interesses de classe. No Estado de “Bem-Estar Social” tinha-se a ideologia de uma democracia com demandas voltadas à proteção social, visando a um maior consumo, na busca da lucratividade do capital. Com a crise estrutural do capital, o Estado passa a intervir mais diretamente na área econômica, com medidas claramente protecionistas, a partir da queda da taxa de lucro, agravando as condições materiais de reprodução do capital.

O neoliberalismo incrementa mudanças na relação com o trabalho, visando à recuperação da taxa de lucro em queda tendencial. Tem-se um processo denominado de reestruturação produtiva, “que se faz acompanhar de novas tecnologias, que permitem uma produção mais flexível capaz de satisfazer as novas exigências do mercado e, assim, criar condições para que a oferta de bens e serviços possa acompanhar as mudanças de hábitos no consumo” (TEIXEIRA, 1998, p. 214), passando a gerenciar a força de trabalho de forma diversificada, como o toyotismo.

Conforme Paulo Netto e Braz (2007), essa incorporação à produção de tecnologias determinou um avanço nas forças produtivas, que passou a reduzir a demanda por trabalho vivo, gerando um exército industrial de reserva. “As empresas querem um trabalhador coletivo; não querem mais um trabalhador coletivo combinado, mas um trabalhador que seja a síntese da combinação de diversas operações parciais” (TEIXEIRA, 1998, p. 215). Quem mais sofre com isso é a classe trabalhadora.

Também surgem nesse período políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado, possuindo como objetivo

transformar as exportações no motor do crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais, maximizando o uso do mercado; concentrar investimentos no setor privado, comprimindo a presença do setor estatal, e promover uma estrutura de preços sem distorções. (SOARES, 2009, p. 15).

Os países centrais passam a erguer sua economia, dominando os países periféricos, através da dívida externa, com interesses econômicos e políticos, demonstrando a relação de exploração ou *superexploração*. Segundo Carcanholo e Baruco (2011), a reestruturação produtiva, conectada à descentralização e à internacionalização produtiva, é essencial para o capital. Incorpora novas formas de valorização, com ofensivas ainda maiores sobre o mundo do trabalho, especialmente nos países periféricos.

No próximo subitem, buscar-se-á apreender como ocorreu o neoliberalismo na América Latina.

4.1.1 Neoliberalismo na América Latina

O neoliberalismo é incorporado pelos organismos internacionais³² – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e implementado na América Latina. O processo de ajustes e da entrada do neoliberalismo ocorre de forma gradual nos países do continente latino-americano, marcado por uma subordinação que já faz parte desde o seu surgimento, acarretando consequências de dependência. Destarte, a inserção do neoliberalismo tem especificidades nos anos 1980 e 1990 que vão se generalizando nesses países.

Porém, existem casos específicos, como o do Chile, que foi pioneiro desse ajuste, ocorrendo nele a maior ruptura institucional. Conforme Carcanholo e Baruco (2011), já vinham sendo praticadas pelos governos do Chile (a partir de 1973), Uruguai (1974) e Argentina (1976) as primeiras experiências neoliberais na região latino-americana, que se efetivam em concomitância com a instauração de regimes militares ditatoriais.

No caso do Chile, verifica-se que nesse período vigia o governo democrático do socialista Salvador Allende. De acordo com Sader (1984), esse governo preconizava medidas que buscavam uma política econômica regulada para o aumento dos salários da classe

³² São organismos com representantes de vários países, que surgem para financiar projetos de desenvolvimento ou fornecer “ajuda” a nações em dificuldade financeira.

trabalhadora, para a expansão do crédito e o crescimento dos gastos públicos, além da expansão do emprego, com a contratação de funcionários para as empresas estatais.

Segundo Lira (2010), ocorre nesse governo uma aceleração da inflação; entre 1971 e 1972, o nível de preços passou de 22% para 163%. O autor afirma que este governo passou então a procurar estratégias para conter essa aceleração da inflação, com um sistema de controle de preços e uma restrição das importações, priorizando gêneros alimentícios, insumos industriais e combustíveis. Porém, o descontrole inflacionário aumentou, devido ao afastamento do capital estrangeiro e às dificuldades de obtenção de empréstimos no exterior. Nesse período surgem greves e manifestações, ocasionando a entrada de um novo governo e a implementação do neoliberalismo.

O governo do general Augusto Pinochet resultou na mais brutal ditadura entre os países latino-americanas, com desregulação, passando a ter um desemprego massivo, redistribuição de renda em favor dos ricos, repressão sindical e privatização de bens públicos. O neoliberalismo chileno deu-se da forma mais cruel possível, com uma grande ditadura e marcas de uma forte privatização.

As reformas neoliberais fizeram-se presentes no continente latino-americano no final da década de 1980, tendo como exemplos os governos de Victor Paz Estenssoro (Bolívia), Carlos Salinas (México), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Alberto Fujimori (Peru) e Carlos Menem (Argentina).

Já na década de 90, o quadro neoliberal era o seguinte:

Fujimori, no Peru, um modelo político autoritário e conservador, na implantação do projeto neoliberal. No Brasil, com F. Collor e F.H. Cardoso, a “modernização” neoliberal aprofundou a concentração econômica e submeteu o povo a uma exclusão do trabalho, da educação, da saúde etc. Na Argentina, Carlos Menem leva o país à falência; na Bolívia, Paz Zamora e Hugo Banzer não conseguem arrancar o país da miséria; na Colômbia, Andrés Pastrana agrava o contexto do narcotráfico; em Costa Rica, Rafael Calderón descaracteriza a consolidada democracia e precipita o país em tensões internas; na Guatemala, Jorge Serrano não muda o perfil de pobreza do país; no México, Carlos Salinas não assimila os conflitos internos provocados pelos movimentos sociais; no Paraguai, Carlos Wasmosy não tira o país das nefastas consequências da prolongada ditadura militar de Stroessner; no Uruguai, Alberto Lacalle não projeta a economia no contexto do Mercosul; e, na Venezuela, Rafael Caldera prepara as condições para o regime populista de Hugo Chávez. (PETRY, 2008, p. 21).

Segundo Petry (2008), os organismos internacionais olham para o continente latino-americano com prepotência e se impõem como colonizadores, submetendo esses povos a um pesado jogo de exploração financeira.

A crise acarretou uma diminuição perversa nas taxas de investimento, no crescimento econômico e na distribuição de renda. Nesse período, o continente latino-americano teve estagnação econômica, crises em todos os setores da economia, elevados níveis de desemprego e endividamento estatal. Essa crise gerou muitos impactos para seus países; um desses impactos foi a baixa taxa de juros, levando os países a endividar-se ainda mais.

Na busca de novos caminhos para o crescimento econômico e do desenvolvimento social da América Latina, em 1989 foi organizado um seminário em Washington, contando com a participação de economistas latino-americanos, de funcionários dos organismos internacionais e do governo norte-americano. O encontro tinha como base um conjunto de medidas para a reforma e a estabilização. Ficou conhecido como *Consenso de Washington*³³, denominação dada pelo economista inglês John Williamson.

Marcando uma reforma do Estado nos diferentes países latino-americanos, o *Consenso de Washington*³⁴ representou “a denominação de uma articulação para implantar o neoliberalismo de maneira ordenada em diversos países” (ANDERSON, 1995, p. 7). A entrada do neoliberalismo demarcou uma forte privatização das estatais e a desregulamentação dos mercados de bens e de trabalho para a América Latina, visando à redução ou à eliminação da dívida pública.

Tais mudanças passaram a ser sentidas de forma mais drástica nos países latino-americanos, com maior intensidade no Brasil, México e Argentina, ocasionando agravos econômicos nos países, diminuição nas taxas de crescimento, déficits públicos crescentes, graves crises cambiais e o aumento das dívidas públicas internas.

Na América Latina, modificações vão ocorrendo na forma financeira, através dos pagamentos de juros e amortizações em razão de endividamentos externos crescentes. Os países latino-americanos passam a sustentar o crescimento econômico dos países centrais, mas em contrapartida acabam por manter a dependência, beneficiando apenas o modo de produção capitalista.

³³ Suas orientações foram primeiramente pensadas para a América Latina, porém se generalizaram para todo o mundo.

³⁴ O *Consenso de Washington* refere-se a um conjunto de dez medidas, com um amplo conjunto de reformas neoliberais, que preconizam recomendações para o crescimento econômico dos países da América Latina. Entre essas medidas, tem-se: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização do sistema financeiro, uma taxa de câmbio competitiva, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, privatização das empresas estatais, desregulamentação das relações de mercado e da economia e direito da propriedade assegurado.

A exploração passa a ser ainda mais acirrada na América Latina. Alastra-se a utilização do crédito. No “neoliberalismo, a expansão do capital fictício e a transferência do excedente produzido na periferia para o centro (em especial para os EUA) são as marcas da década de 90 que se mantêm neste início de século” (CARCANHOLO, 2010, p. 3). Observa-se ainda:

a implementação das reformas neoliberais – no centro e na periferia do sistema – como uma forma de elevar as taxas de mais-valia e incentivar a retomada da lucratividade do capital; a exacerbação da transferência de recursos da periferia para o centro, que permite impulsionar a dinâmica de acumulação nos principais países capitalistas. (CARCANHOLO, 2010, p. 3).

Esse novo formato de dominação sobre os países latino-americanos foi se agravando; quem mais sofreu e sofre com isso é a classe trabalhadora, com um forte desemprego estrutural e a perda de direitos sociais básicos, como a precarização das relações trabalhistas e a privatização de bens públicos: saúde, previdência e educação.

Segundo Mészáros (2002), todas as categorias de trabalhadores qualificados e não qualificados (a totalidade da força de trabalho da sociedade) sofrem com essa nova dominação. Com o neoliberalismo, os capitalistas passaram a buscar cada vez mais o lucro, deixando a proteção social sempre em segundo plano, ou apenas dela dispendo quando não houvesse outra saída.

Maranhão (2010) acrescenta que a incorporação desse novo aparato tecnológico e as novas formas de gestão do trabalho não só mudaram radicalmente o *layout* das fábricas, mas também tiveram como consequência a intensificação dos mecanismos de extração da mais-valia, a extinção de vários postos de trabalho e a expulsão maciça de trabalhadores de seus empregos. Para a autora, os países periféricos têm se transformado em imensos reservatórios de força de trabalho barata e precária, destinada às megacorporações transnacionais, e a imensa massa de trabalhadores excedentes se tornou condição indispensável para possibilitar a acumulação do capital. Na contemporaneidade, a miséria dos trabalhadores é mais uma possibilidade de negócio que se abre ao capital.

Segundo Vieira (2004), a globalização introduziu no continente latino-americano a ideia de colocar esses países no “Primeiro Mundo”, altamente capitalizado. “Afinal de contas, os latino-americanos têm de ser modernos como os norte-americanos e europeus ocidentais” (VIEIRA, 2004, p. 108). Perde-se a essência da formação da América Latina e se passa a considerar os países centrais como exemplos a serem seguidos.

Vieira (2004) acrescenta que os latino-americanos nunca estiveram alheios ao capitalismo internacional; ocorre que a globalização não é igual para todos, mas uma “competição desigual, com a inserção de concorrentes heterogêneos na economia, na política e na cultura mundiais” (VIEIRA, 2004, p. 108).

Ocorre assim um agravamento da pobreza na América Latina e a precarização das relações de trabalho. Na contemporaneidade,

o trabalho de desmistificação da ideologia burguesa não é fácil. Além de lutar contra as aparências enganosas da circulação de homens e coisas, a classe trabalhadora tem de envidar esforços no sentido de combater a falta de formação e informação, pois a manipulação dos meios de comunicação de massa serve aos interesses da burguesia. (LIMA, 2013, p. 104).

Diante desse marco de crise do capital e com a entrada do neoliberalismo, ocorre um forte processo de mascaramento para que a classe trabalhadora não tenha conhecimento sobre as contradições presentes nesse modelo de desenvolvimento econômico e social. Sobretudo nos países latino-americanos, a classe trabalhadora é manipulada para aceitar os imperativos do Estado burguês. Assim, dá-se a mercantilização, a transformação dos serviços sociais que eram direitos sociais e asseguravam as mínimas condições de vida às pessoas. Tais direitos transformam-se em mercadorias, em serviços vendidos no mercado (VIEIRA, 2004, p. 107), com fortes traços de privatização na contemporaneidade.

Surgem estratégias dos organismos internacionais para minimizar os efeitos do *Consenso de Washington*, com políticas para a superação da pobreza. Ocorreu a Cúpula do Milênio, que consistia no relatório de Desenvolvimento Humano de 2000, em que o PNUD reafirmava a importância de uma reestruturação dos orçamentos, buscando alterar, até o ano de 2015, os índices de pobreza e exclusão em âmbito mundial.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) trazem um compromisso para combater problemáticas, concretizado em oito objetivos: 1. erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. alcançar o ensino primário universal; 3. promover a igualdade de gênero e a autonomia da mulher; 4. reduzir a mortalidade de crianças; 5. melhorar a saúde materna; 6. combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; 7. garantir a sustentabilidade ambiental; 8. criar uma parceria global para o desenvolvimento.

Os países participantes da Cúpula do Milênio buscaram um direcionamento para as suas políticas sociais, no intuito do crescimento econômico, guiando-se pelos cinco primeiros objetivos: erradicação da extrema pobreza e da fome, ensino básico universal, igualdade entre os sexos, combate à mortalidade infantil e saúde materna.

Nesse cenário, os programas de combate à pobreza surgem na América Latina, onde não se têm políticas universais, mas uma priorização na emergência e na expansão de programas assistenciais focados na pobreza, o que será aprofundado no próximo item.

4.2 Os programas de combate à pobreza na América Latina e a lógica do capitalismo contemporâneo mediante o interesse dos organismos internacionais de financiamento

Na contemporaneidade, as políticas sociais vêm tomando novos contornos, com modificações no seu enfrentamento pelas classes dominantes e pelo Estado. Com a implementação do neoliberalismo, as expressões da questão social passaram a se elevar, verificando-se aumento do desemprego, redução dos benefícios sociais públicos e inserção de políticas focalizadas na pobreza extrema, como nova estratégia de dominação dos povos latino-americanos.

Logo, no cenário latino-americano essas transformações não foram diferentes, apesar de que reações diversas ocorreram e ainda ocorrem em cada país. Diante de um processo histórico de forte exploração, tornaram-se ainda mais acirradas as estratégias para manter vivo o modo de produção capitalista, com o neoliberalismo. As políticas sociais neste continente ocorrem de forma setORIZADA, fragmentada e emergencial.

Os países latino-americanos, com a inserção do neoliberalismo, adotaram a contenção de gastos com políticas sociais, intensificando as formas de focalização dessas políticas, desconhecendo as políticas sociais universais³⁵ nos moldes europeus do *Welfare State*.

Com o neoliberalismo, verifica-se

a mercantilização e/ou a redução dos serviços e benefícios sociais públicos, antes considerados um direito protetivo do trabalho no âmbito do Estado Social; e as políticas focalizadas na pobreza, como estratégias articuladas que informam as tendências mundiais das políticas sociais na atual conjuntura. (MOTA, 2013, p. 14).

Na América Latina, os distintos domínios de políticas sociais – “saúde, educação, habitação, serviços sociais, informação, defesa do consumidor” (FALEIROS, 2000, p. 62) – foram se tornando cada vez mais mínimos, com uma forte privatização. Comparar as políticas sociais latino-americanas às europeias é cair em um abismo, pois num continente atrelado à

³⁵ Em âmbito mundial, quando o contexto do capitalismo se encontrou em abundância, a proteção social foi aceita, mas em momentos de crise, ela passou a ser reduzida. São traços de uma estratégia do modo de produção capitalista.

dependência aos países centrais, as políticas sociais foram redimensionadas conforme as necessidades do mercado. Na América Latina, o estatuto de garantia de direitos é fragilizado, com a precarização e a culpabilização dos indivíduos por sua condição social.

O Estado dependente passa a intervir de forma mínima para a classe trabalhadora, direcionado tão só às expressões mais agudas da pobreza no contexto latino-americano neoliberal. Cria-se um repetitivo ciclo de desigualdades sociais, assentado na não repartição das riquezas socialmente produzidas, mediante políticas sociais focalizadas. Essas condições contemporâneas tornam cada vez mais problemáticas as possibilidades de quaisquer reformas do Estado e de o capital intervir nas refrações da questão social.

Na América Latina, o Estado se apropria do excedente, cumprindo três destinos, a saber:

Financiar o processo de acumulação a partir de frentes diversas, tais como investimentos em estrutura, subvenções financeiras ao capital internacional, isenção ou redução de impostos, manipulação de preços etc.; pagar a dívida externa e seus juros, bem como os empréstimos realizados, dividendos diversos e amortizações, enviando assim parte considerável do excedente aos países centrais; e, finalmente, sustentar o financiamento de precários mecanismos de proteção social, a segurança pública e demais investimentos na reprodução social internamente. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 165).

Os autores acrescentam que o excedente destinado às políticas sociais é escasso, pois o excedente produzido também tem de ser destinado aos países centrais. O objetivo é atender ao pagamento da dívida externa; a proteção social só se inseriu quando não existia outra saída. Com o neoliberalismo vários ajustes foram adotados em quase todos os países latino-americanos, ocasionando uma desregulamentação das relações econômicas e sociais, com base na adoção de diretrizes neoliberais.

Na América Latina, as modificações foram de caráter regressista, com cortes no financiamento das políticas sociais, visando controlar ainda mais a classe trabalhadora e desmobilizá-la. Entre os efeitos do neoliberalismo tem-se a perda dos direitos, a descentralização e a desresponsabilidade do Estado. “A política social, ao tempo que estigmatiza e controla, esconde da população as relações dos problemas sentidos com o contexto global da sociedade” (FALEIROS, 2000, p. 63). Ela, de fato, mascara o real jogo de dominação das correlações de forças do modo de produção capitalista, ante um modelo neoliberal com fortes traços de exploração sobre a classe trabalhadora.

Portanto, as políticas sociais passam a atender “os indigentes, ou seja, aqueles que não têm meios de gerar a mínima renda. Mas isso não é política social, porque ela não significa um serviço de distribuição de sopa, de distribuição de leite” (FALEIROS, 2000, p. 107). O que prevalece são medidas paliativas para a classe trabalhadora, com direcionamento exclusivo para a pobreza extrema.

De modo ampliado, até meados da década de 1990, as políticas de proteção social, com cobertura relativamente alta no contexto da América Latina, estavam estruturadas ao redor do mercado formal de trabalho e do sistema de seguridade social. As dificuldades econômicas e seus impactos na esfera social impulsionaram ações focalizadas nesse período, para reparar os efeitos calamitosos da crise. “Os direitos da classe trabalhadora serão os primeiros a ser atingidos neste processo, e as políticas sociais passarão por regressivas transformações” (SILVA, 2009, p. 177), devido à precariedade do trabalho e à ausência da proteção social.

No final da década de 1990, as promessas do neoliberalismo para o desenvolvimento não foram cumpridas; a América Latina continuou imersa na dependência e no subdesenvolvimento. As contrarreformas propostas pelo *Consenso de Washington* resultaram no aumento das desigualdades econômicas, sociais, culturais e regionais entre classes, povos e países da região. Desse modo,

ampliou a privatização da educação, saúde, previdência social, assistência social, quer para o campo lucrativo, como para o não lucrativo. Ênfase no não lucrativo ou filantrópico, valorizado pela regulação neoliberal, na medida em que acentua a não responsabilidade pública pela valorização das iniciativas da sociedade que não asseguram direitos sociais. (SPOSATI, 2011, p. 107).

Sob o neoliberalismo, as políticas sociais convertem-se em programas assistencialistas, fazendo com que o Estado forneça apenas o mínimo, quando necessário, de modo a não interferir no pagamento da dívida pública.

Esse contexto de mundialização do capital, que combinou desenvolvimento tecnológico com concentração de renda, fez com que a partir do *Consenso de Washington* os países de capitalismo periférico passassem a se inserir no modelo de desenvolvimento dos organismos internacionais a exemplo do BM, do FMI e do BID.

Os organismos internacionais passam a financiar os países latino-americanos, para em contrapartida ditar uma agenda de luta contra a pobreza. Segundo Stein (2009), isso teve

como objetivo o alívio da dívida externa dos países no enquadramento da redução da pobreza. Foi elaborado o Documento Estratégico de Luta contra a Pobreza (DELP), como

a base para a assistência pelo Banco Mundial e FMI, e o Documento País, por parte do BID, nos quais devem ser contemplados quatro elementos básicos: diagnóstico que expresse a compreensão integral da situação da pobreza, desigualdade, seus determinantes e obstáculos para superação; concepção de processo participativo; a definição de um Plano de Ações Prioritárias; e o estabelecimento de metas. (STEIN, 2009, p. 200).

Os países latino-americanos encontraram desafios para contemplar essas metas, passando a ser os programas sociais a principal tática de superação de pobreza, adotados por muitos países. As políticas sociais são reduzidas e direcionadas às políticas de combate à pobreza extrema, com a inserção dos programas sociais.

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, foram efetivados alguns programas sociais, denominados de PTCR. A crer em Sposati (2011), a prestação de serviços foi substituída pela monetarização de benefícios. O quadro abaixo apresenta os principais PTCR na América Latina e seus respectivos anos de implantação:

Quadro 1 – Programa de Transferência Condicionado de Renda na América Latina

Ano de criação	País	Nome do Programa
1989	México	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)
	Venezuela	Programa Beca Alimentaria
1990	Honduras	Programa de Asignación Familiar – PRAF
1996	Brasil	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI
1997	México	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)
1998	Equador	Programa Bono Solidario
	Honduras	Programa de Asignación Familiar II - PRAF/BID II
2000	Nicarágua	Red de Protección Social – RPS
	Costa Rica	Programa Supermonos
2001	Brasil	Programa Bolsa-Escola
	Brasil	Programa Bolsa Alimentação
	Colômbia	Programa Familias em Acción
	México	Programa Oportunidades
2002	Argentina	Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
	Chile	Programa Chile Solidario
2003	Brasil	Programa Bolsa Família
	Equador	Programa Bono de Desarrollo Humano
2005	Argentina	Programa Ciudadanía Porteña
	Argentina	Programa Familias por la Inclusión Social
	Colômbia	Subsídios condicionados à Assistência Escolar
	El Salvador	Red Solidarias - Programa Comunidades Solidarias Rurales
	Honduras	Programa de Asignación Familiar III - PRAF/BID III
	Nicarágua	Sistema de Atención a Crisis – SAC
	Paraguai	Programa Tekoporã
	Paraguai	Programa Abrazo
	Paraguai	Programa Ñopytyvô
	Peru	Red Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres)
República Dominicana	Programa Solidaridad	
Uruguai	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES	
2006	Bolívia	Programa Bono Juancito Pinto
	Costa Rica	Programa Avancemos
	Panamá	Programa Red de Oportunidades
2007	Colômbia	Programa Red Unidos (ex Red Juntos)
	Guatemala	Programa de Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora
2008	Guatemala	Programa Mi Familia Progresá - MIFAPRO
	Uruguai	Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE)
2009	Argentina	Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS)
	Bolívia	Programa Bono Madre, Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla
	El Salvador	Programa Comunidades Solidarias Urbanas

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Rissato.

Nota: elaborado por Eveline Algebaile, Denise Rissato e Roberto Arruda. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2621>>. Acesso: 25 set. 2018.

Segundo Stein (2009), esses PTCRs na América Latina são estratégias de proteção social que se revelam como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso. Diferentemente da realidade europeia³⁶, em que “as rendas mínimas seriam a última rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias” (STEIN, 2009, p. 197). Na América Latina estes programas acham-se focados na pobreza extrema.

As políticas sociais na América Latina passam a ter como prevalência a superação da pobreza, mediante os PTCRs. Stein (2009) observa que os governantes ganharam prestígio com a implementação desses programas sociais, pois traziam um discurso de que com esses programas sociais ocorreria uma ampla cobertura social, financeira e política; entretanto, eles se restringem à sobrevivência, sem o caráter de um direito social.

Na América Latina, o primeiro país com uma experiência satisfatória de PTCR foi o México, tomado pelos outros países como referência. Segundo Stein (2009), a experiência mexicana foi alvo de muitos elogios e de recomendação pelo Banco Mundial e pelo BID, servindo de exemplo e influência aos outros países da região para o enfrentamento da pobreza. O programa mexicano implementado em 1997 era denominado PROGRESA – Programa de Educação, Saúde e Alimentação.

Os programas sociais possuem especificidades próprias no que se refere ao território, às condicionalidades e aos benefícios concedidos aos beneficiários, que podem ser monetários ou não monetários. A implementação dos programas monetários ocorreu com a inserção dos PTCRs latino-americanos de forma gradual, com especificidade própria em cada país. Esses programas se tornaram na contemporaneidade uma das questões centrais para o enfrentamento da pobreza. São instrumentos do capitalismo, com o objetivo de atender às necessidades pontuais, mediante ações focalizadas e fragmentadas para os sujeitos em situação de pobreza extrema..

Os PTCRs são dirigidos à população mais pobre, com vistas a diminuir os impactos da crise econômica e do ajuste fiscal para os grupos sociais mais vulneráveis e “evitar” o ciclo intergeracional da pobreza.

³⁶ O foco deste estudo não é o caso europeu. Para um aprofundamento dos PTCRs desse continente, recorrer aos textos de Rosa Stein (2009).

Ademais, não se constituem em direitos sustentáveis constitucionalmente por não estarem inscritos em legislação e lutar de cunho menos transitório do que a vontade dos diferentes governos. São paliativos construídos diante do agravamento da “questão social” e operam com presteza e eficácia as estratégias do capital para a manutenção e o crescimento da acumulação do capital financeiro, ainda que com a aparência de “política social”. (SILVA, 2009, p. 179).

Os PTCRs têm como característica principal repassar um valor monetário às famílias assistidas. Possuem como características a focalização e a seletividade para um público-alvo, como crianças e adolescentes, assim como suas famílias. Há distintos enfoques para segmentos variados da população: crianças, adolescentes, jovens, mulheres, trabalhadores desempregados e idosos em condição de vulnerabilidade social, preferencialmente famílias com crianças em idade escolar. Outras características são as condicionalidades dos PTCRs, referentes às áreas da saúde, assistência social e educação. É preciso que os beneficiários cumpram essas condicionalidades para permanecer no programa.

O cidadão fica secundado ao indivíduo, que deve ser fornecedor de dados, documentos e um agenciador de atenções de diferentes serviços públicos para cumprir condicionalidades. A monetarização da política social passa a dar papel secundário ao agente social e seu papel educativo faz sobressair sua função de distribuidor de benefícios por critérios programados. Ele passa a ser mais um informante do sistema informatizado sem interferência sobre as decisões do programa eletrônico. (SPOSATI, 2011, p. 111).

As condicionalidades desses programas existem para o controle da classe trabalhadora, para que em contrapartida haja uma fiscalização, não sendo, portanto, um direito social que deve ser garantido. Estas condicionalidades fazem das políticas sociais, um processo de privatização para saúde e educação, tratando a grande massa da população como números, e muitos não têm sequer a proteção social básica para a sobrevivência.

Sobre o benefício, quando este é monetário, é repassado preferencialmente para a mulher, tida como responsável pela família. Em decorrência desse objetivo, a mulher-mãe é vista como reprodutora, com seu papel de cuidado com a família. A beneficiária mãe não possui igualdade de gênero, apenas autonomia como aquela que recebe a renda do respectivo programa.

A mulher percebida desse modo enfrentará não somente a condição de extrema pobreza, mas toda a carga histórica que a coloca na condição de desigual, pois a ela foi conferida a responsabilidade da reprodução da família, bem como o sustento através de

trabalhos informais, como meio de aumentar a renda da família. Embora essa perspectiva de gênero esteja fortemente encontrada na implementação dos PTCRs, observa-se a ausência da mulher quando da elaboração ou discussão do programa.

No seu sentido restrito, isto é, em sua maioria, as mulheres³⁷ compõem a parcela significativa de receptores da transferência de renda. Segundo Sposati (2011), a mediação da mulher nas demandas da dinâmica familiar objetiva que ela cumpra as condicionalidades de um programa, sem verificar suas condições objetivas para operá-lo. Dessa forma, ocorre um aumento da carga familiar, pois se parte do pressuposto de que a transferência de renda é o necessário para promover o sustento familiar; ao Estado cabe somente intervir em última instância.

A culpabilização para os indivíduos se faz presente nesse cenário. Já com a transferência de responsabilidade para a família, tem-se uma desresponsabilização do Estado. A pobreza passa a ser vista de forma natural, sob o discurso de que se cada um fizer sua parte, conseguirá sair da pobreza. Encontra-se assim a mesma argumentação do neoliberalismo no tocante à América Latina: a de que os países irão se desenvolver como os países centrais, não fazendo menção a todo o processo histórico de exploração/dominação por que esses países passaram e passam.

As políticas sociais no neoliberalismo não atendem aos direitos; buscam apenas a “erradicação” da pobreza extrema, mediante os programas sociais. “A lógica fundamental destas políticas é inserir a força de trabalho no mundo das finanças por meio do provimento de ‘bolsas’ e transformar o cidadão de direitos em ‘cidadão-consumidor’, fundamental à reprodução da acumulação capitalista” (SILVA, 2009, p. 178).

Para Sposati (2011), as políticas sociais tornam-se simultaneamente apoio ao beneficiário e investimento na circulação de mercadorias. “A aplicação do benefício se dá no mercado e, pela incidência de impostos regressivos nas mercadorias (quem menos tem paga mais), uma parte do benefício retorna ao Estado na forma de taxações. Uma das mãos estende e a outra recolhe” (SPOSATI, 2011, p. 111). Logo, é a própria classe trabalhadora que mantém as políticas sociais, com os impostos, sendo o Estado direcionado a manter o capital e intervir somente quando necessário para a reprodução do capital.

As políticas sociais tendem a ser mais uma política econômica com efeito social pela ampliação das condições de consumo. Estes programas de combate à pobreza extrema, na

³⁷ Vale salientar que a figura feminina de fato é visualizada como um fator estratégico pelo neoliberalismo, levando em consideração toda a trajetória histórica de desigualdade, vivenciada pela mulher.

realidade, buscam obscurecer os conflitos e contradições existentes no modo de produção capitalista. Os PTCRs objetivam silenciar a população-alvo dessas precarizações, visando ao não reconhecimento dessas estratégias pela classe trabalhadora, para que esta não conteste o modo de produção vigente. Coggiola (2010) denomina os PTCRs de programas sociais *compensatórios*, destinados apenas a remediar algumas imperfeições do sistema capitalista, como a extrema pobreza.

A crítica a esses programas afirma que as políticas sociais criaram um novo modelo de clientelismo político associado ao controle dos cadastros e a cooptação dos movimentos sociais: o modelo “assistencialista” perpetuaria a dependência dos beneficiados e estabeleceria uma divisão na classe trabalhadora entre os que recebem e os que não recebem sem trabalhar: Focalizadas apenas nos indigentes, seletivas e compensatórias, as políticas sociais vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais. (COGGIOLA, 2010, p. 47).

Segundo Coggiola (2013), não se pode desconsiderar que os PTCRs resultaram numa diminuição significativa da pobreza absoluta, porém com pouca alteração de concentração de renda. Reduziram o acesso da assistência social a programas sociais de caráter focalizado e seletivo. Assim,

a política social dirigida aos agora qualificados como *excluídos* se perfila como inscrita no domínio dos *direitos*, enquanto específica do tardio capitalismo: não tem nem mesmo a pretensão de erradicar a pobreza, mas de enfrentar apenas a penúria mais extrema da indigência. (PAULO NETTO, 2012, p. 428, grifos do autor).

Para Paulo Netto (2007), a pobreza relativa e as desigualdades são constituintes insuperáveis do modo de produção capitalista. Assim, o que se encontra na “América Latina neoliberal são ações *minimalistas* para enfrentar uma ‘questão social’ *maximizada*” (PAULO NETTO, 2007, p. 27, grifos do autor), com novas formas de manter a população submissa a essa ideologia neoliberal.

Além dessa nova estratégia de combate à pobreza mediante os organismos internacionais, com a inserção dos PTCRs as políticas sociais na América Latina passam a ser controladas por esses novos organismos, advindos dos países centrais. Elas são vistas na contemporaneidade impregnadas de um discurso de evolução; na verdade, o que se modifica são as denominações para buscar a atração da classe trabalhadora. Como exemplo, para “menores delinquentes adota-se a denominação de menores carentes, desadaptados, sem que,

na realidade, se mudem as instituições e os aparelhos de controle da clientela” (FALEIROS, 2000, p. 63). Observa Faleiros que essas medidas sociais passaram a ter um discurso humanizado para uma realidade desumanizadora.

Assim, na América Latina as políticas sociais buscam contemplar os interesses do mercado, em face de um modo de produção capitalista com uma hegemonia neoliberal de forte exploração sobre a classe trabalhadora, uma *superexploração*. Na contemporaneidade os desafios para estas políticas sociais são cada vez mais perversos, com os direitos sociais e humanos vistos com novas denominações e um discurso enganoso de “igualdade de oportunidades” para todos. Isso será aprofundado no próximo item.

4.3 A lógica do capital e seus determinantes sócio-históricos: “desencadeamentos” atuais das políticas sociais latino-americanas

Na atualidade vêm surgindo na América Latina densas desigualdades sociais, como consequência do modelo de acumulação capitalista num continente marcado por forte dominação/exploração. Diante disso, comprova-se: desemprego, informalidade, flexibilização, concentração da renda, precarização ou falta de proteção no trabalho, com aumento da pobreza e desigualdade social. As políticas sociais intervêm de forma deslocada, sendo mais uma política econômica em busca de manter o lucro do capital.

Nesse contexto, ocorre um fenômeno marcado por uma financeirização do social, que tem no mercado o seu grande regulador; o Estado passa a intervir apenas quando há necessidade, para preservar o avanço da acumulação capitalista. O objetivo é manter a reprodução do capital, com uma redução do Estado na área social. O Estado assegura as condições da extração do trabalho excedente e disponibiliza com o poder coesivo necessário ao funcionamento do sistema e de suas unidades reprodutivas diretas, intervindo com estratégias de combate à desigualdade social quando se faz necessário manter a reprodução do capital com a classe trabalhadora a seu favor.

Diante disso, verifica-se uma redução das políticas sociais neste continente. Segundo Sposati (2011), na contemporaneidade há um grande desafio para a incorporação das políticas sociais tradicionais (saúde; educação; demandas de direitos humanos; direitos sociais, voltadas para gênero, ciclo de vida das crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência, por ascendência étnica, culturais, para necessidades especiais, entre outras),

surgindo assim medidas paliativas, com programas focalizados e práticas clientelistas servindo como manipulação política.

O que na atualidade tem sido chamado de políticas sociais (e comumente políticas públicas) resume-se quase sempre a programas tópicos, dirigidos a determinados focos, descontínuos, fragmentados, incompletos e seletivos, com atuação dispersa, sem planejamento, esbanjando esforços e recursos oferecidos pelo Estado, sem controle da sociedade. (VIEIRA, 2004, p. 113).

As políticas sociais resumem-se a programas de combate à pobreza extrema. Tem-se um reordenamento das políticas sociais no continente latino-americano, atrelado aos ideais neoliberais. Entretanto, as diretrizes do *Consenso de Washington*

não permitem a resolução do problema. Seja pelo aumento das remessas de lucros, seja pelo pagamento de juros, potencializado pela volatilidade/liberdade do capital financeiro internacional, o resultado final é que tal sangria de recursos é compensada pelo aumento da exploração da força de trabalho. (MEDONÇA, 2010, p. 21).

Ocorre um aumento da exploração da força de trabalho, que acarretou para as políticas sociais novas formas, com a inserção dos programas socioeconômicos. Surgem, segundo Vieira (2004), medidas para converter o custo/benefício e o mercado nos principais pilares das políticas sociais. Busca-se assim uma estratégia de menor custo para prevalecer no mercado.

Na esfera social, o argumento é que as políticas sociais combaterão as expressões da pobreza no campo do mercado, por meio do consumo da população. A economia do desenvolvimento vê nos PTCRs um canal que propiciará o desenvolvimento individual e promoverá o acesso a bens e serviços no mercado. Essa proposta está atrelada a essas novas perspectivas, mas não se pode perder de vista que não passou de uma ideologia para enaltecer os ideais neoliberais e afetar diretamente a classe trabalhadora.

Ocorre assim uma desresponsabilização do Estado nas expressões da *questão social*. Na América Latina, as políticas sociais foram se firmando com a busca do combate à pobreza extrema. Além da mercantilização e privatização nas políticas sociais, ocorre a denominada “descentralização”. Segundo Filho e Gurgel (2016), trata-se de tecnologias gerenciais que se inserem sob o discurso de uma maior eficiência dos gastos públicos, porém visam “propiciar a redução dos custos das ações sociais, via “parcerias” com as organizações da sociedade civil,

e a desresponsabilização da esfera central, com gastos sociais realizados nas esferas estaduais e municipais” (FILHO; GURGEL, 2016, p. 143).

Essa descentralização também se dá no “terceiro setor”, para aprimorar as políticas sociais; “nele se buscam resultados, participação, eficiência, eficácia nos programas sociais, por intermédio da atuação conjunta do Estado e de ‘setores’ da sociedade” (VIEIRA, 2004, p. 112). O terceiro setor funciona em parceria com o Estado, como o instrumento ideal para a redução dos gastos públicos. Há a predominância da volta ao voluntariado, tendo as empresas privadas como as ideais para incorporar a manutenção das políticas sociais.

Assim, divulga-se

a dita vocação das empresas e a responsabilidade social dos empresários, dedicando-se elas próprias, e muitas vezes seus empregos, “voluntariamente”, aos programas sociais mais variados [...] com recursos provindos do Tesouro Nacional (que se alimenta de impostos, taxas etc. cobrados da população), por meio de incentivos fiscais. (VIEIRA, 2004, p. 113).

A própria classe trabalhadora, além de manter as políticas sociais através dos impostos e do excedente gerado com a *superexploração* da força de trabalho, acarreta essa dominação da classe trabalhadora, com poucos recursos destinados às políticas sociais e intervenção em programas focados na pobreza extrema. É invertido o sentido da “cidadania”, uma vez que são contemplados pelos PTCRs os excluídos das políticas sociais que deveriam ser universais.

A lógica do capital na América Latina consiste numa subordinação ao imperialismo. A burguesia nacional, em sua formação histórica, foi se submetendo a essa exploração/dominação, com reflexos na contemporaneidade. As implicações para as políticas sociais foram ainda mais perversas que as dos países centrais, que apesar das suas limitações não trouxeram marcas da dependência e *superexploração*, como se dá nos países latino-americanos.

A reforma do Estado no âmbito da hegemonia neoliberal foi se efetivando com reformas que respondem a essa hegemonia, em nível econômico, político e social. Entre as reformas, encontra-se a previdenciária. Segundo Sposati (2011), a Previdência Social, no decorrer de sua trajetória histórica, foi perdendo sua função de responsável pela provisão de diversas necessidades do trabalhador (como condições habitacionais, alimentação, saúde, lazer, entre outras), surgindo na contemporaneidade como uma das políticas sociais monetarizadas respaldada em reformas que mantêm esse padrão de exploração.

Com o neoliberalismo na América Latina, vai se constituindo uma política de saúde precária, com traços de privatização, uma Previdência Social sob a lógica do contrato e uma Assistência Social setorizada e fragmentada, com assistencialismo. No Brasil, predominam na configuração da seguridade social a privatização e a mercantilização.

O benefício tem por efeito a dinamização da economia através do mercado. Muito já se discutiu sobre a distribuição de tíquetes e vales para obter alimentação, serviços de saúde, entre várias alternativas de substituição do acesso em bens ou em condições de aquisição no mercado. (SPOSATI, 2011, p. 111).

Comprova-se que as políticas sociais neste processo de financeirização do capital têm no mercado o seu regulador, com mecanismos para manter as condições de existência de dominação do mercado no modo de produção capitalista.

Os recursos do fundo público direcionados às políticas sociais, principalmente para a implementação de serviços e programas, são fragmentados e diminuídos. Segundo Salvador (2010), o sistema financeiro do Estado passa a ter um tributário composto por tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda do que os mais ricos. Este sistema é mantido principalmente pelos impostos da classe trabalhadora, ocorrendo assim uma redistribuição de renda.

Os programas de combate à pobreza direcionam-se à pobreza extrema, como já visto, trazendo reformas para a previdência, saúde e educação cada vez mais mercantilizadas. As práticas assistencialistas predominam e são tidas como viáveis para a manutenção da reprodução do capital. A desresponsabilização estatal passa a direcionar a culpabilização da desigualdade e pobreza para a família, na figura da mulher-mãe.

Segundo Sposati (2011), na maioria dos países latino-americanos as políticas sociais foram implementadas sob o padrão de branqueamento dos usuários. A autora acrescenta que “a multiculturalidade e a etnia dos povos latino-americanos exigem que as políticas sociais confrontem o preconceito e a discriminação” (SPOSATI, 2011, p. 111), pois se trata de um continente marcado por uma diversidade de povos.

Porém, no século XXI dá-se nos países latino-americanos a entrada de movimentos de esquerda que traziam em seu discurso um ideal contrário ao neoliberalismo. Nesse período, governos de esquerda e de centro-esquerda foram eleitos, acarretando um debate em torno dos modelos de desenvolvimento adotados nos países que compõem o continente, com o ideal do novo desenvolvimento capitalista. “O capital necessita, cada vez mais, de respostas que não

só garantam a normalidade das taxas de lucro, mas também amenizem a condição de derrotados e estabeleçam um consenso mínimo em torno das transformações ocorridas” (MARANHÃO, 2012, p. 85).

Com a inserção de governantes, surge também o discurso de mudanças, originando a ideologia de crescimento econômico para alguns países latino-americanos. Tem-se uma nova perspectiva de desenvolvimento social, que passou a ser denominado de *novo desenvolvimentismo*. “Não se trata de uma repetição do desenvolvimentismo nacional dos anos 1960, mas da defesa de um desenvolvimento autossustentável desde o ponto de vista econômico e social” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p.157). Uma perspectiva que, conforme Mota, Amaral e Peruzzo (2012), teve como base de fundamentação o *nacional desenvolvimentismo*, porém com novas determinações. Assim, o *novo desenvolvimentismo* intenta

coniliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca da competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social. (SAMPAIO JR, 2012, p. 679).

Buscaram-se novos instrumentos para o lucro do capital, com novas propostas dos adeptos a essa tendência. As políticas e ações sociais, para estes, são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão das desigualdades, passando a ter como direcionamento a discussão da oportunidade. O *novo desenvolvimentismo* defende maior aporte de investimentos em infraestrutura, políticas sociais de renda, a reindustrialização e o estímulo ao consumo.

Nota-se que alguns economistas defendem o *novo desenvolvimentismo* como não mais pertencente ao modelo neoliberal, mas guiando-se por Castel (2012), essa tendência apenas traz novas características do neoliberalismo, e não mudanças. Trata-se de compatibilizar altas taxas de crescimento econômico com equidade social. Castel (2012) denomina a emergência desses novos ideais como o “canto da sereia”, pelo fato de possuir uma popularidade entre os intelectuais e de gerar uma disputa ideológica.

Para a permanência das políticas macroeconômicas anteriores, o governo guiou-se por políticas alinhadas ao ideal do *novo desenvolvimentismo*. De acordo com Maranhão (2012),

são lançadas estratégias de desenvolvimento para manter o crescimento econômico mundial, trazendo a promessa de bem-estar social à população.

O desenvolvimento de um país estaria ligado às oportunidades que oferece à população de fazer escolhas e “exercer sua cidadania”. Isso incluiria a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, e também segurança, liberdade, habitação e cultura. (COGGIOLA, 2010, p. 1).

Foi através desse viés que se deu a generalização e o acirramento dos programas focalizados e centralizados no indivíduo no continente latino-americano, para que este possa ter acesso ao mercado pelo consumo de determinados bens e serviços.

O *novo desenvolvimentismo* continua com uma reorientação do papel do Estado na economia, acarretando um Estado e um mercado fortes para o capitalismo, salvaguardando os interesses do capital para manter o lucro e prevenir a iminência das crises inflacionárias. Assim, “é uma ingenuidade imaginar que a ordem global possa ser rompida pelas ‘beiradas’, pois a institucionalidade liberal funciona como uma amarra muito bem urdida, que prende o país cada vez mais nas garras do capital financeiro” (SAMPAIO JR, 2012, p. 683).

Na contemporaneidade, impera a afirmação falaciosa de que o crescimento no modo de produção capitalista poderia favorecer a distribuição mais justa da riqueza, diminuindo a exploração. Porém, essa afirmação falaciosa traz uma ilusão de reformismo dentro desta sociedade capitalista para a classe trabalhadora: um discurso de que poderia ocorrer uma emancipação dentro desse sistema, ao invés de se lutar contra esse modo de produção. Isso ocasiona uma luta apenas contra o neoliberalismo, fortalecendo a via social-democrata.

É ainda mais grave quando se alimenta a ilusão de que por mediações políticas e através da ocupação de postos de comando no Estado, bem como mediante a posse de seus instrumentos jurídico-legais (o direito e as políticas sociais), é possível alterar o funcionamento imanente ao sistema, favorecendo a “emancipação econômica do trabalho”. (PANIAGO, 2017, p. 150).

O que se encontra nessa lógica atual de acumulação capitalista são ações governamentais que buscam atender ao poder das classes dominantes. As políticas sociais não alteram o funcionamento do sistema; elas estão dentro desse sistema e reproduzem a exploração do trabalhador, buscando manter a classe trabalhadora a favor do capital e reproduzir o modo de produção capitalista.

Na América Latina, além de atender à classe dominante interna, é preciso beneficiar o projeto burguês de dominação do capital dos países centrais. Constata-se, portanto, que na atualidade,

o desenvolvimento econômico e social é orientado pelas reformas estruturais na economia, especialmente pela política de privatização de serviços públicos, reforma do Estado e focalização de programas sociais para segmentos mais vulneráveis da sociedade. (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 156).

Estas reformas atendem às expressões da *questão social*, com os programas focalizados na pobreza extrema passando a ter um direcionamento técnico sobre a pobreza e a desigualdade do continente. Essas gerências, como a descentralização e a incorporação do terceiro setor, surgem como eficácia e eficiência para manter os números e uma forma de gastar o mínimo possível com os recursos sociais. Na América Latina, o que se prega é a dívida pública, que se destina para os países centrais, não restando quase nada para as políticas sociais. Assim,

o crescimento da riqueza social não significa aumento de salários, ainda que se verifique aumento do consumo, muitas vezes artificialmente estimulado por políticas do Estado, seja através de políticas sociais compensatórias, seja por meio do barateamento e da maior oferta do crédito pessoal [...]. O crescimento no capitalismo é inseparável de aumento da exploração do trabalho, ainda que não seja percebido pelo trabalhador, uma vez que está iludido pelo efeito anestésico da sua inserção no mercado de consumo de massa. (PANIAGO, 2017, p. 156).

Os programas sociais apresentam na contemporaneidade uma melhoria nos índices sociais em alguns países latino-americanos, porém ocorre ainda uma forte exploração da força de trabalho, sendo tais programas direcionados tão só à pobreza extrema, sem falar do seu financiamento, que advém de organismos internacionais, órgãos de manutenção dos países centrais no modo de produção capitalista.

Segundo o relatório “Panorama Social da América Latina, 2017, da Cepal”, ocorreu o aumento do nível da pobreza e extrema pobreza. O quadro a seguir evidencia esse aumento entre os anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 no continente latino-americano. Segue o quadro a seguir:

Quadro 2- Pobreza e pobreza extrema na América Latina: percentual e número de pessoas (2014- 2017)

Ano	Percentual de pobreza	Milhões de pessoas na pobreza	Percentual extrema pobreza	Milhões de pessoas na extrema pobreza
2014	28,5	168	8,2	48
2015	29,8	178	9,0	54
2016	30,7	186	10	61
2017	30,7	187	10,2	62

Fonte: Cepal, Panorama Social da América Latina, 2017.

De acordo com os dados expostos no quadro, os percentuais de pobreza e extrema pobreza, bem como o número de pessoas na pobreza e na extrema pobreza, foram aumentando no decorrer dos anos. O índice de pobreza subiu de 28,5% em 2014 para 30,7% em 2017 e o número de pessoas na pobreza também aumentou, passando de 168 milhões em 2014 para 187 milhões em 2017. O percentual de extrema pobreza também cresceu, passando de 8,2% em 2014 para 10,2% em 2017, e nesse mesmo ano houve um aumento do número de pessoas em extrema pobreza de 48% em 2014 para 62% em 2017. Diante do quadro, comprova-se que as políticas sociais na América Latina, ainda são parcas e os dados comprovam que foram ocorrendo à elevação da pobreza e extrema pobreza. Mesmo com a inserção dos PTCRs, a pobreza extrema se mantém e para a redução da pobreza a elevação é constante.

O relatório “Panorama Social da América Latina, 2017, da Cepal”, acrescenta dados da pobreza e extrema pobreza, disponíveis para os 18 países considerados, segue abaixo essa análise:

Quadro 3- Taxas de pobreza e extrema pobreza na América Latina (18 países), 2012-2016

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, según cifras nacionales oficiales, 2012-2016^a
(En porcentajes de personas)

País	Pobreza				Pobreza extrema			
	2012	2014	2015	2016	2012	2014	2015	2016
Argentina	...	...	...	30,3	...	...	...	6,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	43,3	39,2	38,6	...	21,6	17,2	16,8	...
Brasil ^b	15,9	13,3	...	...	5,3	4,2	...	...
Chile	22,2	14,4	11,7	...	8,1	4,5	3,5	...
Colombia	32,7	28,5	27,8	28,0	10,4	8,1	7,9	8,5
Costa Rica ^c	20,6	22,4	21,7	20,5	6,3	6,7	7,2	6,3
Ecuador	27,3	22,5	23,3	22,9	11,2	7,7	8,5	8,7
El Salvador ^c	34,5	31,8	34,9	32,7	8,9	7,6	8,1	7,9
Guatemala	...	59,3	...	...	...	23,4	...	...
Honduras	71,1	68,2	68,7	65,7	50,9	44,6	44,7	42,5
México ^d	51,6	53,2	...	50,6	20,0	20,6	...	17,5
Nicaragua	...	29,6	...	...	...	8,3	...	...
Panamá	26,5	25,8	23,0	22,1	11,1	11,0	10,3	9,9
Paraguay	31,4	27,2	26,6	28,9	7,4	5,5	5,4	5,7
Perú	25,8	22,7	21,8	20,7	6,0	4,3	4,1	3,8
República Dominicana	42,2	36,4	31,5	30,0	11,1	8,1	6,8	6,1
Uruguay	12,4	9,7	9,7	9,4	0,5	0,3	0,3	0,3
Venezuela (República Bolivariana de) ^c	21,2	32,6	...	...	6,0	9,5	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de publicaciones oficiales.

^a Las cifras corresponden a los años mencionados excepto en Chile (2011, 2013 y 2015).

^b Corresponde a las estimaciones del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). No se dispone de datos de esta fuente para 2015. Cifras del *Radars IDHM 2015* indican que entre 2014 y 2015 el porcentaje de personas con ingreso per cápita inferior a medio salario mínimo aumentó del 22,1% al 24,3%. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Fundación João Pinheiro, "Radars IDHM", 2017 (agosto) [en línea] http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarsIDHM_VERSAO_Final.pdf.

^c En porcentajes de hogares.

^d Corresponde a las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) referidas a "población por debajo de la línea de bienestar mínimo" y "población por debajo de la línea de bienestar".

Percebe-se elevados níveis de pobreza na América Latina, onde o Uruguai é o país com menor nível de pessoas pobres, havia 9,4 uruguaios em situação de pobreza e um percentual ínfimo de 0,3% uruguaios em situação de pobreza extrema. O Chile que tinha um nível de pobreza superior ao brasileiro conseguiu melhores resultados para a melhoria da qualidade de vida da sua população, reduziu a pobreza de 22,2% em 2012 para 11,7% em 2015 e reduziu a pobreza extrema de 8,1%, em 2012, para 3,5% em 2015. Os dois países mais secularizados do continente são os dois com menores níveis de pobreza.

Porém, o relatório da Cepal (2017) revela que os países que mais aumentaram o nível de pobreza em 2015 e 2016 foram o Brasil e a Venezuela. A tabela mostra ainda que Honduras seja o país com maior nível de pobreza da região, seguido de Guatemala, Bolívia, El Salvador, etc. Acrescenta ainda, que o México – que é o segundo país da América Latina em termos de população e economia – também apresenta níveis elevados de pobreza, a despeito de várias políticas de transferência de renda. Assim, a pobreza e extrema pobreza são elevadas, e quando se tem a diminuição, verifica-se que foi pouca.

A cada nova crise vivenciada na história do capitalismo, este sistema busca meios de retomar formas de acumulação cada vez mais resistentes. “A crise em curso não é um fenômeno aleatório, que poderia ter sido evitado com políticas econômicas adequadas, e sim uma consequência inelutável do próprio desenvolvimento capitalista” (SAMPAIO JR, 2009, p. 42).

Na atualidade, surgem representantes do pensamento liberal/conservador com argumentos de que essas modificações fazem parte de uma dita “nova” refração da questão social, porém “a ‘velha’ *questão social*, conotada como pauperismo, não foi equacionada e, menos ainda, resolvida” (PAULO NETTO, 2007, p. 23, grifo do autor).

A permanência da pobreza e da desigualdade é a dinâmica econômica elementar da nossa sociedade, assentada na acumulação capitalista – por isso mesmo, seus efeitos, os efeitos de sua *lei geral*, continuam operantes; por isso mesmo, nós, assistentes sociais – e não apenas nós – confrontamo-nos com os desafios de uma *questão social* que se apresenta hoje mais ampla e diversificada que em qualquer tempo anterior. (Idem, p. 23, grifos do autor).

Assim, compreender como se desenvolveram as políticas sociais na América Latina é um desafio para a profissão do assistente social, que lida diretamente com as políticas sociais em seu campo de atuação, para assim trazer questionamentos e reflexões acerca das contradições e dos limites do modo de produção capitalista. Desafio este que requer uma análise teórica da realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do estudo foi possível compreender as políticas sociais na América Latina, a partir das determinações incidentes na realidade sócio-histórica deste continente. Com base nos argumentos tecidos até aqui, revelam-se as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas na América Latina, vincadas pela subordinação à economia mundial.

Verificou-se que a América Latina é marcada por uma diversidade e que seus países têm peculiaridades, mas ao mesmo tempo semelhanças na sua formação. Um continente com herança indígena e negra, com marcas de exploração, sofrimento e escravidão – formas de uma dominação perversa. O problema da pobreza na América Latina decorre de uma dominação/exploração que persiste desde a colonização europeia, com os espanhóis e os portugueses, e prossegue com os EUA, hoje com aspectos de neocolonialismo.

As riquezas deste continente destinaram-se ao enriquecimento dos países hegemônicos e acarretaram o desenvolvimento do capital mundial. Trata-se de uma dependência ditada pela dualidade, pois quem impõe as regras são os países desenvolvidos. Porém, para que o processo de acumulação do capital fosse firmado e desenvolvido nos países centrais, requereu-se a exploração das riquezas e da força de trabalho dos povos latino-americanos. Assim, a constituição da América Latina está atrelada à própria consolidação do capitalismo.

As inflexões para a classe trabalhadora marcaram a desigualdade e a pobreza para estes povos. A *superexploração* da força de trabalho caracterizou-se como instrumento de sustentação para a engrenagem do capitalismo, submetendo a classe trabalhadora a condições de vida muito precárias, mediante trabalho superexplorado, vulnerabilizado e precarizado.

Os povos latino-americanos são herdeiros desse desenvolvimento truncado, desta formação particular, que recebe a atenção de políticas sociais fragmentadas e setorializadas, pois se inscrevem numa dinâmica estrutural em que a dependência e a *superexploração* inviabilizam a garantia do mínimo de proteção social a grande parte da classe trabalhadora.

A emergência das políticas sociais na América Latina foi sempre limitada ou ausente. Inicialmente surgiram as medidas sociais para os poucos trabalhadores formais, como a caridade privada. No final do século XX, deu-se a implementação de políticas sociais num contexto de subordinação. As medidas sociais do Estado burguês foram frágeis, porquanto não atendem às reais necessidades do povo latino-americano, nem atentam para as suas particularidades.

As políticas sociais na América Latina não protegem os povos em sua integralidade. Elas operam ocultando as necessidades sociais, sem que a proteção social se realize plenamente. Com políticas sociais deturpadas, tem-se um direcionamento para a culpabilização do indivíduo, a perda de gênero e a desigualdade social.

Notou-se, contemporaneamente, que foi produzido um excedente de produção com *superexploração* da força de trabalho, mas esse excedente foi destinado ao pagamento da dívida pública, restando às políticas sociais o provimento de certos mínimos sociais. Acentuou-se um quadro de desigualdades sociais, no qual o Estado burguês serve como mecanismo para viabilizar formas de reprodução social, em especial, dos hipossuficientes.

Porém, é a classe trabalhadora que mantém as políticas sociais, seja de forma direta ou indireta, mediante contribuição. Assim, a assistência social é mantida principalmente pelos impostos da classe trabalhadora. A exploração da força de trabalho é o meio para obter o excedente na produção, pagando abaixo do valor necessário à sua reprodução.

Na América Latina, as políticas sociais não se equipararam às dos países desenvolvidos, que mesmo com as limitações do capitalismo, foram se estruturando de forma divergente desta dependência e da *superexploração*.

Com a crise estrutural do capital em âmbito mundial, os impactos foram maiores para as políticas sociais. A crise econômica e financeira direcionou essas políticas para a focalização, conforme as diretrizes dos organismos internacionais para enfrentar os efeitos do capital financeiro.

Ao estudar a conjuntura mundial do capitalismo sob a égide do neoliberalismo, verificou-se que foi promovida uma série de reajustes para a classe trabalhadora. Esse modelo de desenvolvimento assumido no decorrer da história cria um repetitivo ciclo de desigualdades sociais, assentado na não repartição das riquezas socialmente produzidas, que já é inerente a esse modelo de sociedade.

Com o neoliberalismo, os ataques aos direitos sociais se amplificaram. Enquanto o Estado capitalista priorizou os gastos com o serviço da dívida pública, os recursos públicos destinados a financiar as políticas sociais são escassos. Com a financeirização do capital, incide de forma abrangente a privatização. Já com os cortes dos gastos sociais, os programas sociais de combate à pobreza extrema foram se generalizando por todo o continente.

Esse cenário trouxe consequências sociais ainda mais graves: não se tem o usufruto da riqueza que é produzida coletivamente, mas uma *superexploração* do trabalhador, restando às políticas sociais uma lógica de funcionamento baseada na focalização da pobreza extrema, com responsabilização e culpabilização do indivíduo, portanto, uma desresponsabilização do

Estado e o deslocamento dos serviços aos setores privados. Mesmo com o dito novo desenvolvimentismo, as políticas sociais continuaram focalizadas e seletivas. Ocorre na verdade o fortalecimento do neoliberalismo, com novos mecanismos.

Na contemporaneidade, a miséria dos trabalhadores é mais uma possibilidade de negócio que se abre ao capital, com centralidade no assistencialismo. Os PTCRs são meios para atender às necessidades pontuais da coletividade, mediante ações focalizadas e fragmentadas para os sujeitos em situação de pobreza extrema, de acordo com a peculiaridade de cada país e seus governos.

Os PTCRs são uma modalidade de programas sociais inscritos nas políticas sociais dirigidas a segmentos específicos da sociedade, que restringem os direitos sociais, enquanto estratégia do capitalismo contemporâneo, portanto funcionais à reprodução do capital. Constata-se o fortalecimento dos discursos de que a transferência de renda viabiliza o mínimo social aos sujeitos ou às suas famílias, o que possibilitaria alcançar uma melhor qualidade de vida por meio do consumo. Esses programas sociais de combate à pobreza extrema contribuem de fato para o poder de consumo no mercado, ainda que precário; isso permite que a mercadoria continue circulando e produzindo o lucro para o capitalismo, uma vez que o lucro é sua força motora. Na realidade, é uma das estratégias de combate à pobreza pela via da focalização.

As políticas sociais foram reconfiguradas no contexto do neoliberalismo latino-americano. A população se submete cada vez mais à condição de trabalho precário, o desemprego se amplia, bem como as estratégias dos organismos internacionais no continente latino-americano para controlar o aumento da pobreza. As políticas sociais são seletivas, marcadas pela culpabilização da vítima, por mudanças de categorias e pelo discurso “humanizante” e falacioso da igualdade de oportunidades.

A história revelou, de forma oposta, que a institucionalização das políticas sociais, além de tardia na América Latina, ocorre de modo fragmentado e setorizado, restringindo-se ao trabalhador formal, objetivando repassar o mínimo de sobrevivência e evitar as lutas das massas, para assegurar a reprodução do capital e retirar o protagonismo da classe trabalhadora, que fica à mercê dos serviços precários.

As políticas sociais não conseguiram atender às reais necessidades da massa pauperizada. A dependência dos países centrais faz com que essas políticas nasçam e se desenvolvam fragmentadas e destituídas de garantias sociais plenas. Elas não representam a luta pela superação desse estágio, mas tão só soluções momentâneas constitutivas da arena política, sendo invertido o sentido da “cidadania”, uma vez que são contemplados pelos

PTCRs os excluídos das políticas sociais que deveriam ser universais. Portanto, conhecer o processo histórico da América Latina que desencadeou estratégias de exploração do trabalhador de forma mais intensa pode ser um caminho para se repensar as estratégias de fortalecimento.

Tais políticas sociais não transformam a realidade latino-americana nem contribuem para romper com a dependência. A garantia dos direitos sociais decorre das lutas travadas pela classe trabalhadora, que se encontra momentaneamente fragmentada. Somente os rumos da história poderão dizer qual caminho será tomado para que se ofertem condições mais humanas aos povos latino-americanos.

REFERÊNCIAS

- ALGEBAILLE, Eveline; RISSATO, Denise; ARRUDA, Roberto. **POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: COMPONENTES UTÓPICOS E REALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA**. Espaço e Economia Revista brasileira de geografia econômica, 2017, Ano V, número 10. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2621>>. Acesso em: 25 set. 2018.
- AMARAL, M. V. O Estado Brasileiro e o sistema de proteção social: uma discussão sobre o direito ao trabalho. In: AMARAL, M. V. (Org.). **O direito e a (des)proteção do trabalhador: questões em debate no serviço social**. Maceió: Edufal, 2017.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: **Pós Neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra. 1995.
- ANTUNES. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil: um estudo sobre a consciência de classe: da Revolução de 1930 até a Aliança Nacional Libertadora**. São Paulo: Cortez, 1990.
- _____. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- BAMBIRRA, Vânia. **O Capitalismo Dependente Latino-Americano**. Florianópolis: Insular, 2012.
- BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. **Capitalismo monopolista: ensaio sobre a ordem econômica e social americana**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.
- BISPO, Artur. **Capital e trabalho na formação econômica do Brasil**. São Paulo: Instituto Lukács, 2015.
- CARCANHOLO, M. D; BARUCO, G. C. A Estratégia Neoliberal de Desenvolvimento Capitalista: caráter e contradições. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 9-23, jul./dez. 2011.
- CARCANHOLO, M. D. Inserção Externa e Vulnerabilidade da Economia Brasileira no Governo Lula In: MAGALHÃES, João Paulo De Almeida (Org.). **Os Anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 109-132.
- _____. **O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência**. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 11 n. 1, p. 191-205, jan./abr. 2013.
- CARRARO, Dilceane. **As categorias da política de assistência social na América Latina: concepções ideoteóricas e proteção social**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Berenice Rojas Couto. Porto Alegre, 2016.

CASTEL, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 112, 2012. p. 613-636.

COGGIOLA, Osvaldo. **Fome, Capitalismo e Programas Sociais Compensatórios**. 2010. Disponível em: <<http://d.yimg.com/kq/groups/1163516/1890314512/name/OC+PBF.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (Cepal). Panorama Social de América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2017. Disponível em:<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/4/S1800002_es.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

CUEVA, Agustín. **La teoria marxista: categorías de base y problemas actuales**. Quito/Ecuador: Letraviva, 1987.

DONGHI, Halperin. **História da América Latina**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1975.

DOS SANTOS, Theotônio. “La Estructura de la Dependencia” in: Villarreal, René. **Economía Internacional**. Teorías del Imperialismo, la Dependencia y su Evidencia Histórica. México, Fondo de Cultura Económica, 1989. pp. 216-226.

ENGELS, F. **A Origem da família, da Propriedade Privada e do Estado**. 2. ed. São Paulo: Ed. Escala, 2010.

_____. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. Lisboa: Ed. Avante, 1975.

ESTENSSORO, L. **Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina**. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2003.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5. ed. São Paulo: Global, 2008.

FILHO, R. S; GURGEL. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016. (Coleção Biblioteca básica de Serviço Social).

FURTADO, Celso. **A economia latino-americana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2017.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel**. São Paulo: Editora Boitempo, 1999.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis**. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, Ano II, n. 3, janeiro a junho de 2001.

LÊNIN, V. **Estado e Revolução**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LESSA, S. **Capital e estado de bem-estar**: o caráter de classe das políticas públicas. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LESSA, S; TONET, Ivo. **Proletariado e Sujeito Revolucionário**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

LIMA, C. A. **Violência e esvaziamento humano na dominação do capital fictício** (Um breve olhar). Revista do Ceam, v. 2, n. 2, jul./dez. 2013.

LIRA, Francisco R. F. **Do socialismo ao neoliberalismo**: o Chile dos anos 1970. Curitiba: Vitrine da Conjuntura, v. 3, n. 6, agosto 2010.

MANDEL, Ernest. **A Crise do Capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaio, Campinas: Editora da Unicamp, 1990.

_____. **O Capitalismo tardio**. São Paulo: Nova cultural, 1985.

MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento Social como Liberdade de Mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.).

Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina integração e dependência**. São Paulo: Editora Brasil Urgente, 1992.

_____. **Dialética da Dependência**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2014.

MARX, K. ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX. **O Capital**: crítica da economia política. Livro Primeiro. Vol. I. Tomo I. Trad. Flávio R. Kothe. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, vol. I, 1984.

_____. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-58: esboços da crítica da economia política. Tradução Mario Duayer, Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MESA-LAGO, C. Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America. In: MKANDAWIRE, T. (Ed.). **Social Policy in a Development Context**. Basingstoke: Unrisd/Palgrave Macmillan, 2004. p. 175-202.

MENDONÇA, L. J. V. P. de. POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 10, n. 20, p. 11-30, jul./dez. 2010.

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. São Paulo, Editora Ensaio, 1987 (Cadernos Ensaio, Pequeno Formato).

_____. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MOTA, A. E; AMARAL; PERUZZO. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. (Org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 126-153.

_____. **Superexploração: uma categoria explicativa do trabalho precário**. Revista *Online* do Museu de Lanifícios da Universidade da Beira Interior, v. 2, p. 87, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Milênio**. 2000. Disponível: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf> Acesso em: 13 set. 2018.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

_____. **Sistema mundial e formas do capitalismo: a teoria marxista da dependência**. Rio de Janeiro: Revista Direito e Práxis. Vol. 7, n. 13, 2016. p. 494-539.

OURIQUES, Nildo Domingos; PAIVA, Beatriz Augusto de. **Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte**. Katálysis, v. 9, n. 2, Florianópolis, 2006.

PAIVA; ROCHA; CARRACO. **Política Social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência**. Brasília: SER Social, 2010. Jan. Jun. v. 12. n. 26. p. 147-175.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Derrota do Reformismo e Abandono da Crítica da Economia Política. In: **Anuário 2017**. São Paulo: Instituto Lukács, 2017.

PAULO NETTO. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Crise do capital e consequências societárias. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº 111. São Paulo: Cortez. Ed. Julho a dezembro de 2012. p. 413-419.

_____. Desigualdade, Pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**. Rio de Janeiro, n. 19, 2007. p. 135-170.

_____. **Economia Política: uma introdução crítica**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PETRY, Almiro. **Neoliberalismo e globalização na América Latina**. UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS FORMAÇÃO HUMANÍSTICA. EIXO: AMÉRICA LATINA. Disponível em: <<http://www.projeto.unisinus.br/humanismo/al/neoliberalismo.pdf>> Acesso: 29 ago. 2018.

PINHEIRO, Vinicius. **Modelos de Desenvolvimento e as Políticas Sociais na América Latina em uma perspectiva histórica**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 2. Jun./dez.1995.

PRADO JR. Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
RIBEIRO, D. **As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos**. São Paulo: Companhia de Letras, 2007.

_____. O Povo Latino-Americano. In: **Carta: falas, reflexões, memórias**. Informe de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro. Brasília: Senado Federal, n. 2, 1991.

SADER, Emir. **Democracia e ditadura no Chile**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. In: (Neo)desenvolvimentismo e Política Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 112, 2012. p. 672-688.

SILVA. Capital **Portador de Juros e Programas de Transferência de Renda: monetarização das políticas sociais e contrarreforma**. São Luís: Rev. Políticas Públicas, 2009. Jul./Dez. v. 13. n. 2. p. 173-181.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre o Estado, Política e Sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 147-179.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI. “Tendências latino-americanas da política social pública no século 21”. Florianópolis: **R. Katálisis**, 2011. Jan. Jun. v. 14. n. 1. p. 104-115.

STEIN, R. H. “Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade”. In: BEHRING, E. R. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 196-219.

TEIXEIRA, F. J. S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998.

VIEIRA, Evaldo. “Política Social na América Latina”. In: **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VITALE, Luis. **La formación social latinoamericana (1930-1978)**. Barcelona: Editorial Fontamara, 1979.

WANDERLEY, I. E. W. A questão social no contexto da 'globalização': o caso latino-americano e caribenho. In: WANDERLEY, Luis Eduardo; BÓGUS, Lúcia; CASTEL, Robert (Org.). **Desigualdade social e questão social**. São Paulo: EDUC, 1997. p. 49-159.