



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

MARIANGEL SÁNCHEZ ALVARADO

**ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: Uma análise a partir das características
gerais do desenvolvimento histórico das formações sociais no capitalismo dependente**

MACEIÓ- AL

2023

MARIANGEL SÁNCHEZ ALVARADO

ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: Uma análise a partir das características gerais do desenvolvimento histórico das formações sociais no capitalismo dependente

Tese de doutorado em Serviço Social apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Orientadora: Profa. Dra. Maria Adriana da Silva Torres.

MACEIÓ- AL

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S194a Sánchez Alvarado, Mariangel.
Assistência social na América Latina : uma análise a partir das
características gerais do desenvolvimento histórico das formações sociais
no capitalismo dependente / Mariangel Sánchez Alvarado. – 2023.
380 f. : il.

Orientadora: Maria Adriana da Silva Torres.
Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de
Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Maceió,
2023.

Bibliografia: f. 348-380.

1. Estado. 2. Política social. 3. Assistência social, Política de -
América Latina. 4. Padrão de reprodução do capital. I. Título.

CDU: 364:330.342.14(7/8)

AGRADECIMENTOS

A realização de um processo de doutoramento é uma tarefa impossível de viver individualmente, e por isso, que agradeço a todas a todas as pessoas que de uma forma ou de outra me apoiaram neste percurso, o qual apesar de constituir uma importante conquista no meu percurso profissional e no meu crescimento pessoal representou grandes desafios que me fizeram desenvolver outras características que até então não possuía.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família, especialmente à minha avó e minha mãe, que me apoiaram no caminho da vida. Às minhas irmãs Gaby e Paz por estarem presentes nos meus bons e maus momentos, assim como ao meu irmão, que também contribuiu para a construção deste documento com orientação acadêmica. Meu pai que, embora não esteja fisicamente comigo, me acompanha em todos os lugares onde vou. À minha amiga Yoli por me apoiar e até mesmo ouvir minhas práticas, com certeza um pilar fundamental em muitos acontecimentos da minha vida.

Além disso, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas por abrir suas portas e me dar a oportunidade dessa experiência profissional. Sem dúvida a UFAL foi uma escola de pensamento crítico, onde não só tive a oportunidade conhecer pessoas incríveis, mas também de ampliar meus conhecimentos e de me aprofundar em temas que ainda não tinha abordado. Agradeço profundamente ao professor Dr. Adriano Nascimento por me receber no grupo de estudos por ele dirigido "Grupo de Estudo Dependente do Estado" e no grupo de estudos do professora Dra. Adriana Torres "Grupo de estudo e investigação do direito, justiça e sociedade".

Da mesma forma, gostaria de agradecer à Assessoria de Intercâmbio da UFAL pelo acompanhamento e apoio através do intercâmbio Organização dos Estados Americanos (OEA)-Programa de Alianças para a Educação e a Formação (PAEC), que me apoiou durante o período em que morei no Brasil e me permitiu ingressar e concluir materialmente meus estudos.

RESUMO

ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: Uma análise a partir das características gerais do desenvolvimento histórico das formações sociais no capitalismo dependente

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a política de assistência social no desenvolvimento histórico do capitalismo dependente e suas particularidades nas formações sociais latino-americanas a partir de um referencial teórico marxista. Para realizar esta análise, partimos de algumas questões de pesquisa, a saber: Quais são as configurações da formação do Estado latino-americano no desenvolvimento do capitalismo mundial? Qual tem sido a posição da América Latina na divisão internacional do trabalho no desenvolvimento histórico do sistema capitalista de produção? Qual é a função da política de assistência social na América Latina hoje? Para responder a essa série de questões, o objetivo geral é analisar historicamente as particularidades do desenvolvimento do capitalismo na América Latina a partir de sua condição de dependência do sistema capitalista mundial, a fim de demonstrar as tendências do Estado e da política social, enfatizando a atual política de assistência social. A metodologia utilizada se baseou em pesquisas bibliográficas e documentais sobre os fundamentos do Estado, da política social e da assistência social, além do desenvolvimento histórico do capitalismo dependente latino-americano, que sustenta a forma como se desenvolve o Estado e a política social na região. Na primeira seção, são desenvolvidas as categorias de análise que orientam a compreensão do objeto de estudo; para isso, considera-se fundamental resgatar autores clássicos e outros mais contemporâneos, bem como autores latino-americanos para orientar a análise teórica. Na segunda seção, realizou-se um percurso histórico pelo desenvolvimento do capitalismo dependente latino-americano, levando em conta os padrões de reprodução desenvolvidos os quais fornecem as bases estruturais para entender a função do Estado e da política social. A terceira seção contém uma abordagem das condições dos países da região, bem como um mapeamento da política de assistência social, sua relação com o Estado e os mecanismos de reprodução social por meio da análise de documentos e políticas nacionais que fazem parte dos governos latino-americanos. Por fim, na última seção é feita uma aproximação com a experiência brasileira e costa-ricense a fim de conhecer as características desses dois países de forma mais específica e diferenciada, bem como com o desenvolvimento da assistência social em cada um deles. A análise do objeto é direcionada ao neoliberalismo e às refrações da questão social no capitalismo dependente, que há muito convive com a *superexploração* da força de trabalho na região, potencializada no quadro da crise estrutural do capital. Estando neste contexto, quando há influências dos organismos multilaterais internacionais para "assistencializar" a política social através da ênfase em programas focalizados e paliativos da política de assistência social, redefinindo seu papel no contexto de globalização da economia e desproteção social em curso no continente.

Palavras-chave: Estado; política social; política de assistência social; América latina; padrão de reprodução.

RESUMEN

LA ASISTENCIA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: Un análisis a partir de las características generales del desarrollo histórico de las formaciones sociales en el capitalismo dependiente

Esta investigación tiene como objetivo estudiar la política de asistencia social en el desarrollo histórico del capitalismo dependiente y sus particularidades en las formaciones sociales latinoamericanas desde un marco teórico marxista. Para realizar este análisis partimos de algunas preguntas de investigación, a saber: ¿Cuáles son las configuraciones de la formación del Estado latinoamericano en el desarrollo del capitalismo mundial? ¿Cuál ha sido la posición de América Latina en la división internacional del trabajo en el desarrollo histórico del sistema de producción capitalista? ¿Cuál es el papel de la política de asistencia social en América Latina hoy? Para responder a esta serie de preguntas, el objetivo general es analizar históricamente las particularidades del desarrollo del capitalismo en América Latina a partir de su condición de dependencia del sistema capitalista mundial, con el fin de evidenciar las tendencias de la política estatal y social, enfatizando la actual política de asistencia social. La metodología utilizada se basó en investigaciones bibliográficas y documentales sobre los fundamentos del Estado, la política social y la asistencia social, además del desarrollo histórico del capitalismo dependiente latinoamericano, que sustenta la forma en que se desarrolla el Estado y la política social en la región. En el primer apartado se desarrollan las categorías de análisis que orientan la comprensión del objeto de estudio. Para ello, se considera fundamental rescatar a autores clásicos y otros más contemporáneos, así como a autores latinoamericanos para orientar el análisis teórico. En la segunda sección se realizó un recorrido histórico por el desarrollo del capitalismo dependiente latinoamericano, teniendo en cuenta los patrones de reproducción que proporcionan las bases estructurales para comprender la función del Estado y la política social. La tercera sección contiene un acercamiento a las condiciones de los países de la región, así como un mapeo de la política de asistencia social, su relación con el Estado y los mecanismos de reproducción social a través del análisis de documentos y políticas nacionales que forman parte de las políticas latinoamericanas. gobiernos, americanos. Finalmente, en el último apartado se realiza un acercamiento a la experiencia brasileña y costarricense para comprender de manera más específica y diferenciada las características de estos dos países, así como el desarrollo de la asistencia social en cada uno de ellos. El análisis del objeto se dirige al neoliberalismo y las refracciones de la cuestión social en el capitalismo dependiente, que convive desde hace mucho tiempo con la superexplotación de la fuerza laboral en la región, agudizada en el marco de la crisis estructural del capital. En este contexto, cuando existen influencias de organismos multilaterales internacionales para "asistir" a la política social a través del énfasis en programas focalizados y paliativos de la política de asistencia social, redefiniendo su papel en el contexto de globalización económica y desprotección social actual en el continente.

Palabras clave: Estado; política social; política de asistencia social; América Latina; patrón de reproducción.

ABSTRACT

SOCIAL ASSISTANCE IN LATIN AMERICA: An analysis based on the general characteristics of the historical development of social formations in dependent capitalism

This research aims to study social assistance policy in the historical development of dependent capitalism and its particularities in Latin American social formations from a Marxist theoretical framework. To carry out this analysis, we start from some research questions, namely: What are the configurations of the formation of the Latin American State in the development of world capitalism? What has been the position of Latin America in the international division of labor in the historical development of the capitalist system of production? What is the role of social assistance policy in Latin America today? To answer this series of questions, the general objective is to historically analyze the particularities of the development of capitalism in Latin America from its condition of dependence on the world capitalist system, in order to demonstrate the trends of the State and social policy, emphasizing the current social assistance policy. The methodology used was based on bibliographical and documentary research on the foundations of the State, social policy and social assistance, in addition to the historical development of Latin American dependent capitalism, which supports the way in which the State and social policy develop in the region. . In the first section, the analysis categories that guide the understanding of the object of study are developed; To this end, it is considered essential to rescue classic and other more contemporary authors, as well as Latin American authors to guide the theoretical analysis. In the second section, a historical journey through the development of Latin American dependent capitalism was carried out, taking into account the patterns of reproduction developed which provide the structural bases for understanding the function of the State and social policy. The third section contains an approach to the conditions of the countries in the region, as well as a mapping of social assistance policy, its relationship with the State and social reproduction mechanisms through the analysis of national documents and policies that are part of Latin-American governments. Americans. Finally, in the last section, an approach is made to the Brazilian and Costa Rican experience in order to understand the characteristics of these two countries in a more specific and differentiated way, as well as the development of social assistance in each of them. The analysis of the object is directed to neoliberalism and the refractions of the social issue in dependent capitalism, which has long coexisted with the superexploitation of the workforce in the region, heightened within the framework of the structural crisis of capital. In this context, when there are influences from international multilateral organizations to "assist" social policy through the emphasis on focused and palliative programs of social assistance policy, redefining its role in the context of economic globalization and ongoing social lack of protection on the continent.

Keywords: State; social policy; social assistance policy; Latin America; reproduction pattern.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estratégias de implementação da política social neoliberal	133
Figura 2. Mapa de produtos de exportação da América Latina, OEC, 2020	168
Figura 3. Evolução da desigualdade na América Latina de 1992 a 2020. Evolução do coeficiente médio de Gini	174
Figura 4. Mutanda percentual no coeficiente de Gini 2019-2020	175
Figura 5. América Latina e Caribe. Dívida pública bruta do governo central. Em porcentagem do PIB/ Período 2000-2021	177
Figura 6. América Latina (17 países): gasto social do governo central, 2000, 2020 Em porcentagem do PIB e do gasto público total	186
Figura 7. América Latina e Caribe (22 países): gastos sociais do governo central segundo a função 2000-2020 (porcentagens do PIB)	187
Figura 8. América Latina: medidas emergenciais de proteção social não contributiva e outros apoios para pessoas em situação de pobreza, anos 2020-2021	191
Figura 9. América Latina e Caribe (31 países): estimativa do gasto médio mensal com transferências emergenciais 2020-2021. Como % do PIB médio mensal em 2020	195
Figura 10. Gastos com assistência social, Brasil (bilhões de reais)	252
Figura 11. Evolução anual do gasto social, Costa Rica. 2023	333

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principal atividade econômica por país latino-americano	163
Tabela 2 - Principais produtos e países de exportação e importação por país na América Latina	164
Tabela 3. Desemprego por país, América Latina 2022	178
Tabela 4. Gastos sociais por país, América Latina, 2022	183
Tabela 5. Existência de política e lei de assistência social por país na América Latina. 20 países	207
Tabela 6. Definição da assistência social por país na América Latina. 20 países	210
Tabela 7. Principais programas de assistência social nas formações sociais latino-americanas - 21 países da América Latina	219
Tabela 8. Orçamento e cobertura do programa Bolsa Família nos três primeiros anos de sua criação e nos três últimos anos de dados disponíveis.	250
Tabela 9. Síntese das Instituições Gestoras da Assistência Social	313

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFAM-PE: Asignaciones Familiares - Plan de Equidad
AISS: Asociación Internacional de la Seguridad Social
BOOST: Building Opportunities for Our Social Transformation
BANHVI: Banco Hipotecario de la Vivienda
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BPC: Benefício de Prestação Continuada
CAFTA-DR: Dominican Republic, Central American Free Trade Agreement
CAP: Caixas de Aposentadoria e Pensão
CAT: Certificados de Abono Tributario
CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social
CDES: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEN: Centros de Educación y Nutrición
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINAI: Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
CINDE: Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CNAS: Consejo Nacional de Asistencia Social
CNP: Consejo Nacional de la Producción
CODESA: Corporación Costarricense de Desarrollo
CONAPAM: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPDIS: Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CONARE: Consejo Nacional de Rectores
CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COPLAFIP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRAS: Centros de Referência da Assistência Social
CREAS: Centros de Referência Especializada da Assistência Social
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS: Dirección de Asistencia Social
DEVAL: Instituto Alemán de Cooperación al Desarrollo
DICONSA: Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo S.A
EFTP: Educación y Formación Técnico Profesional
ESF: Fondos de apoyo económico (En inglês (Economic Support Funding)
FNAS: Fondo Nacional de Asistencia Social
FMI: Fondo Monetario Internacional
FOCEVAL: Fomento de Capacidades de Evaluación
FODESAF: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FOME: Fondo de Mitigación de Emergencias
GCPS: Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
IAFA: Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IAP: Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAFE: Instituto del Café de Costa Rica
IDHIS: Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social
IEF: Ingreso Ético Familiar
IGSS: Instituto Guatemalteco de Seguridad

ILO: International Labour Organization
IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social
INA: Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
INE: Instituto Nacional de Estadística
INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
INSA: Instituto Nacional sobre Alcoholismo
INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
INSS: Instituto Nacional do Seguridade Social
INSS: Instituto Nicaragüense de Seguridade Social
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM: Índice de Pobreza Multidimensional
ITCO: Instituto de Tierras y Colonización
IVA: Impuesto al Valor Agregado
JPS: Junta de Protección Social
LBA: Legião Brasileira de Assistência
LOAS: Ley Orgánica de Asistencia Social
MAST: Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Política Económica
MDHIS: Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
MEP: Ministerio de Educación Pública
MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social
MPS: Ministerio de Desarrollo Social y Familia
OCDE: Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico y Social
OCE: Observatorio de Complejidad Económica
ODS: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA: Organización de los Estados Americanos
OIC: Organismos Internacionales de Crédito
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OXFAM: Oxford Committee for Famine Relief
PAC: Programa gubernamental de aceleración de crecimiento
PACIC: Paquete Contra la Inflación y la Crestía
PAE: Programa de Ajuste Estructural
PAEF: Programa de Apoyo al Empleo Formal
PANEA: Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente
PANES: Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PANI: Patronato Nacional de la Infancia
PASE-U: Programa de Asistencia Social Educativa Universal
PATH: Programme of Advancement Through Health and Education
PBF: Programa Bolsa Familia
PDRE-Mare: Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado
PEA: Población Económicamente Activa
PEC: Proposta de Emenda Constitucional
PETI: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM: Programa de Garantía de Renda Mínima
PIB: Porcentaje Interno Bruto
PLN: Partido de Liberación Nacional
PNAD: Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
PNCP: Plan Nacional de Combate a la Pobreza
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPGS: Programa de Pos-graduación en Servicio Social
PRAF: Programa de Asignación Familiar
PS: Plan de Solidaridad
PT: Partido de los Trabajadores
PTMC: Programas de Transferencia Monetaria Condicionada
RAIS: Red de Asistencia e Integración Social
RMV: Renda Mensal Vitalícia
SEGOB: Secretaría de Gobierno
SESI: Servicio Social de la Industria
SUAS: Sistema Único de Asistencia Social
TCCTP: Targeted Conditional Cash Transfer Program
TD: Tasa de desocupación
TLC: Tratado de Libre Comercio
TMC: Transferencias monetarias condicionadas
TUS: Tarjeta Uruguay Social
UCR: Universidad de Costa Rica
UFAL: Universidad Federal de Alagoas
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
SIPO: Sistema de Información de la Población Objetivo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS: a relação entre a <i>superexploração</i> da força de trabalho, o Estado e a política de assistência social no desenvolvimento do capitalismo.....	28
2.1 Da exploração à <i>superexploração</i> da força de trabalho nas formações sociais da América Latina: um elemento necessário para compreender a particularidade da região.....	28
2.2 O Estado como garantidor da reprodução do capital e a particularidade do Estado dependente	32
2.3 A política social como estratégia do Estado para a reprodução do capital e da força de trabalho	47
3. A INSERÇÃO DA AMÉRICA LATINA NO CAPITALISMO MUNDIAL	61
3.1 As determinações históricas dos padrões de reprodução no papel do Estado e da política social	61
3.2 O Capitalismo mercantil: as portas para a inserção da América Latina no capitalismo mundial	66
3.2.1 O complexo papel do Estado no capitalismo mercantil	70
3.2.2 O processo de independência política da América Latina	74
3.2.3 O declínio do capitalismo concorrencial e a resposta do Estado	81
3.2.4 O capitalismo monopolista e a constituição do imperialismo na América Latina: o padrão agromineiro exportador no final do século XIX e no início do século XX	86
3.3 Padrão de reprodução industrial na América Latina:1940-1970.....	100
3.3.1 O Estado Social no capitalismo como estratégia à reprodução do capital	102
3.4 A crise estrutural do capital de 1970: Padrão exportador de especialização produtiva	115
3.4.1 O Estado e a política social no neoliberalismo: um golpe para a classe que vive do trabalho	126
3.4.2 Processo de assistencialização da proteção social da América Latina na atualidade	141
4. A CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS FORMAÇÕES SOCIAIS DA AMÉRICA LATINA.....	147
4.1 O processo de industrialização latino-americano e as principais atividades econômicas nas quais as formações sociais estão se desenvolvendo na atualidade.....	147
4.2 A situação na América Latina: entre desigualdade, pobreza e desemprego	156
4.3 A assistência social nos países da América Latina: entre avanços e contradições	192
4.3.1 Programas de transferência monetária como uma forma generalizada da assistência social na América Latina	210

5. A CONFORMAÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NA COSTA RICA	218
5.1 A política de assistência social no Brasil	218
5.1.1 Gênese e desenvolvimento da assistência social brasileira	220
5.1.2 As primeiras iniciativas de proteção social no Brasil	222
5.1.3 A construção da seguridade social brasileira e seu enfraquecimento	224
5.1.4 Programas de transferência de renda no Brasil	234
5.2 A experiência costarricense em relação à assistência social	247
5.2.1 Os fundamentos da política social na Costa Rica	247
5.2.2 A configuração histórica da assistência social na Costa Rica	255
5.2.3 Programas de transferência condicionada de renda na Costa Rica	309
6. CONCLUSÃO.....	328
7. REFERÊNCIAS	340

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo intitulado " ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: Uma análise a partir das características gerais do desenvolvimento histórico das formações sociais no capitalismo dependente¹", foi realizado entre maio de 2020 e fevereiro de 2022, como parte do processo de doutorado em Serviço Social na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Esta pesquisa começa no Brasil, porém, devido à situação vivida pela pandemia (COVID-19) e a instabilidade que ela causou tanto em termos de saúde pública quanto econômicos (especialmente pelo fechamento da Universidade e minha dependência da bolsa de estudos), decidi retornar para a Costa Rica e continuar com a pesquisa, o que gerou uma série de modificações nas condições materiais e objetivas para o seu desenvolvimento.

Com a escolha do tema, na UFAL foi possível minha vinculação com o grupo de estudo "Estado Dependente" coordenado pelo Dr. Adriano Nascimento, no qual tive minha primeira aproximação à teoria marxista da dependência, que marcou profundamente o rumo da pesquisa, além da contribuição da perspectiva latino-americana da professora Dra. Adriana Torres, e uma base importante de influência de professores como Cristina Paniago, Ivo Tonet e Sergio Lessa para a compreensão do método marxista e suas bases teórico-históricas.

Diante disto, expande-se o interesse em conhecer e aprofundar sobre as características históricas que demarcam a região latino-americana dentro da totalidade do sistema de produção capitalista, levando em conta as particularidades do Estado e da política social na região a partir da sua condição de dependência. Este interesse em conhecer a realidade latino-americana está também marcado por minha experiência de vida, na qual durante quatro anos vivi em diferentes regiões do Brasil (cursando o mestrado e, posteriormente, parte do doutorado), conhecendo pessoas e experiências de diferentes países da Nossa América, o que me abriu um panorama antes desconhecido, dando riqueza na minha formação, não apenas acadêmica, mas também como uma pessoa pertencente a esta região historicamente despojada e violentada por um sistema de produção de natureza desigual, explorador e injusto.

¹ O título original desta tese é: "ASISTENCIA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: Un análisis a partir de las características generales del desarrollo histórico de las formaciones sociales en el capitalismo dependiente." A referida tese foi a primeira a ser defendida em espanhol no PPGSS da UFAL e, posteriormente, traduzida para o português.

Desta forma, considero que realizar estudos com uma perspectiva marxista latino-americana - levando em conta as características estruturais da região - não somente enriquece o conhecimento, senão que é um ato político, de denúncia e de luta diante das possibilidades materiais da América Latina e de perceber como a luta de classes se desenvolve dentro dela. A América Latina se constituiu como uma região configurada historicamente a partir da sua posição na unidade mundial, ou seja, ocupando um lugar na divisão internacional do trabalho como uma região dependente, subordinada de maneira dialética à reprodução orgânica do capitalismo. Isto a determina estruturalmente e lhe coloca demandas que deve assumir para satisfazer as necessidades de reprodução do atual modo de produção.

Posteriormente, ao ter a tarefa de delimitar o objeto de estudo, a assistência social foi escolhida por ser uma das respostas estatais que teve um auge significativo na atenção às manifestações da questão social, especialmente na região latino-americana nas últimas décadas, onde os programas de transferência condicionada de renda foram protagonistas tanto no orçamento público quanto na direcionalidade política na atenção à pobreza.

É impossível compreender a política de assistência social na região latino-americana sem antes evidenciar como o capitalismo dependente e suas particularidades se desenvolvem como parte do processo de produção global que a enquadra e a determina. Para isso, devemos partir de uma base teórico-filosófica que sustente nossa compreensão do Estado capitalista, bem como de suas particularidades nos países dependentes, pois isso determinará a política social e, portanto, a política de assistência social, objeto deste estudo.

Dito isto, várias questões surgem em torno do tema, tais como: quais são as configurações da formação do Estado latino-americano durante o desenvolvimento do capitalismo mundial? qual tem sido a posição da América Latina na divisão internacional do trabalho no desenvolvimento histórico do sistema de produção capitalista?; qual é o papel da política de assistência social na América Latina atualmente?. Para poder responder a estas perguntas, propõe-se como objetivo geral da pesquisa analisar historicamente as particularidades do desenvolvimento do capitalismo na América Latina a partir da sua condição de dependência no sistema capitalista mundial, com o objetivo de evidenciar as tendências do Estado e da política social, com ênfase na política de assistência social nos dias de hoje.

É importante mencionar que a referência às particularidades do capitalismo nos países dependentes muitas vezes nos leva a entender que apenas nestes países o capitalismo teria particularidades, porém, na realidade concreta, universalidade e particularidade não estão dissociadas; o singular, o específico só existe na associação necessária entre forma e conteúdo, entre determinações mais essenciais e mais circunstanciais, entre universal e particular. Ou seja, o capitalismo central também tem particularidades, impondo-se como modelo universal e universalizante por sua própria historicidade, que é confundida com a historicidade do capitalismo em geral.

Assim, investigar o capitalismo dependente e as características de reprodução das formações sociais latino-americanas é, antes de tudo, investigar o capitalismo como uma totalidade, não de maneira abstrata, senão tomar com rigor uma perspectiva crítica, materialista, histórica e dialética. Estudar estas particularidades do real sem cair em uma análise empirista, de caráter descritiva, é necessário para investigar as determinações mais essenciais da reprodução da vida nos dias de hoje.

Especificamente, a história latino-americana, desde sua colonização até a atualidade, se encontra marcada por diferentes formas de dependência, que incorporam características específicas em cada padrão de reprodução, aos quais, o sistema capitalista vai atribuindo uma função determinada na produção mundial em cada momento histórico. Isto é fundamental para entender a realidade latino-americana, entender a dependência como essa relação de subordinação entre nações formalmente independentes, na qual a economia de certos países está condicionada ao desenvolvimento e expansão das economias de outros países (MARINI, 1973).

Nesta linha de pensamento, no processo de formação socioeconômico da América Latina a partir de sua inserção na economia capitalista mundial, desenvolve-se uma relação desigual de controle hegemônico dos mercados pelos países dominantes e uma perda de controle dos países dependentes sobre seus próprios recursos, o que leva a uma transferência de valor dos últimos para os primeiros, afirmando uma relação desigual em sua essência, já que o desenvolvimento de certas partes do sistema ocorre em detrimento do subdesenvolvimento de outras.

O modo de produção capitalista, historicamente tem se estruturado em um sistema mundial de países centrais, semiperiféricos e periféricos, o qual impôs vários padrões de reprodução do capital, segundo suas próprias necessidades. De acordo com Osorio (2012), a América Latina experimentou três padrões de produção que surgem para dar conta das formas pelas quais o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços geo-territoriais determinados. Estes padrões de produção

correspondem ao padrão agro mineiro exportador (século XIX - início do século XX), ao padrão de industrialização por substituição de importações (1940-1970) e ao atual padrão de especialização produtiva (1970-crise estrutural do capital-atualidade). Este último está associado a uma espécie de novos enclaves, que são geralmente muito limitados e que concentram o dinamismo da produção, operando sem estabelecer relações orgânicas com o restante da estrutura produtiva local e demandando majoritariamente equipamentos do exterior, bens intermediários e tecnologia, tendo salários e impostos como a contribuição fundamental para a dinâmica da economia local e com um forte matiz de financeirização.

Desta forma, os diferentes países latino-americanos, ao serem parte do emaranhado mundial da economia capitalista, mostram uma deterioração significativa nas condições de vida da população, com aumento da superpopulação relativa (ou exército industrial de reserva), crescimento da pobreza, diminuição dos salários, desmonte das garantias sociais, desemprego estrutural e as diferentes formas de *superexploração* da força de trabalho, como o aumento da jornada de trabalho, a intensificação do trabalho e a remuneração abaixo do salário mínimo.

Evidencia-se uma reconfiguração na divisão internacional do trabalho, que abre a possibilidade para pensar em produtos de alta tecnologia nos países centrais para produzi-los nos países chamados periféricos e, posteriormente, devolvê-los aos países centrais para seu consumo, mostrando aqui, uma geração de processos que afetam negativamente as condições nas quais a força de trabalho dos países dependentes se reproduz como, por exemplo, o aprofundamento da divisão entre a produção e a capacidade de consumo da classe trabalhadora ou a subcontratação, para mencionar algumas condições que se expressam em sua vida cotidiana. Estas condições estruturais do sistema de produção capitalista, que se expressam de formas particulares na América Latina como região, são predominantes nas relações políticas e sociais e, portanto, incidem na funcionalidade tanto do Estado como da política social. Em outras palavras, esta base estrutural do capital incide diretamente na forma de atuação do Estado, onde se expressa uma relação dialética entre ambos a fim de manter a ordem social estabelecida.

Para entender o mundo a partir de uma perspectiva histórico-social, com o objetivo de nortear não apenas a compreensão, mas também a transformação da realidade, é necessária uma teoria geral do ser social, ou seja, uma ontologia do ser social que parta da realidade efetivamente existente. Segundo Tonet (2016), a ontologia com a ciência, são imprescindíveis para produzir um conhecimento adequado da realidade social; elas se encontram intrinsecamente articuladas e, embora

tenham sua especificidade, constituem uma unidade indissolúvel no processo de produção do conhecimento científico.

Assim, a pesquisa se fundamenta no método baseado em Marx, que tem uma perspectiva histórica- dialética. Ou seja, a partir desta concepção histórica proposta pelo marxismo, os objetos se encontram sempre em tensão entre a particularidade do contexto histórico e a universalidade, e de acordo com nosso objeto de estudo, entre as relações sociais que regem o sistema econômico mundial e as particularidades que caracterizam a América Latina como região. Além disso, para elucidar as particularidades do capitalismo periférico, como parte da totalidade do capitalismo mundial, é indispensável apoiar-nos na Teoria Marxista da Dependência para explicar, com maior rigor científico, qual é a lógica de dominação do capital internacional sobre as economias periféricas, especialmente da América Latina.

O ponto de partida para a análise do objeto de estudo é a própria realidade social². Ou seja, no caminho metodológico percorrido, parte-se da compreensão do desenvolvimento do capitalismo dependente em diferentes momentos históricos e sua ligação dialética com o Estado e a política de assistência social nos países da região latino-americana. Para isso, devemos contar com uma base teórico que sustente esta compreensão a partir de uma crítica da economia política, que compreende o desenvolvimento econômico como intrinsecamente articulado com a política de assistência social como uma resposta do modo de produção para favorecer sua própria reprodução.

Para Marx (1972), não se trata de se basear em ideias e especulações, mas em fatos reais "empiricamente verificáveis", ou seja, que partam da própria realidade. Desta forma, tomar como ponto de partida os indivíduos concretos, as relações que estabelecem entre si e suas reais condições de existência, para, então, apreender as determinações essenciais que caracterizam o ser e seu processo de reprodução. A complexidade da realidade social supõe em entender que existe uma imbricação entre o profundo e a superfície, que provoca movimentos e processos que vão em uma ou em outra direção. Ambas as espessuras se condicionam e se retroalimentam mutuamente, de modo que ao final da análise deve-se chegar à compreensão unitário dos mesmos (OSORIO, 2001, p. 40).

² Sobre a realidade social, Ianni (2011, p. 398-369) explica “[...] da preliminar de que a realidade social não se dá a conhecer a não ser pela reflexão demorada, reiterada, obstinada [...] para desvendar no objeto, dimensões que não são visíveis, que não são dadas. [...] Daí esse percurso contínuo entre o que é a aparência e a essência, entre a parte e o todo, entre o singular e o universal”.

Se o ponto de partida é a realidade concreta e as particularidades das formações sociais latino-americanas para entender a tendência do Estado com relação à assistência social, deve-se começar pela maneira como a sociedade se organiza e a posição da região na divisão internacional do trabalho, motivo pelo qual deve-se começar pelo primeiro ato que determina o indivíduo por sua necessidade de sobrevivência, a transformação da natureza, ou seja, o trabalho (TONET, 2016, p. 99). O trabalho é o elemento que consegue articular o natural e o social, esta síntese dá origem a um novo tipo de ser, o ser social. É através do trabalho que se estabelecem as bases das relações de produção e, a partir daí, dão-se as condições para o desenvolvimento das forças produtivas que condicionam a forma como os seres humanos se relacionam uns com os outros na sociedade.

É a partir do trabalho que as relações sociais vão se complexificando, cujos problemas e soluções vão gerando uma cada vez mais extensa divisão do trabalho e o nascimento de outras esferas que dão respostas a essas novas necessidades, como a linguagem, a religião, a política, a educação, entre outras. Tal e como Lukács (2004) menciona, o trabalho se configura como um complexo de complexos, no qual é a partir do trabalho que nascerão outros momentos específicos da atividade humana, com uma dependência ontológica entre eles.

Esse ato ontológico-primário correspondente ao trabalho revela o caráter radicalmente histórico do ser social, razão pela qual é indispensável ter uma apreensão da realidade para além de sua aparência - embora esta seja importante como ponto de partida para conhecer a realidade -, é necessário superá-la para conhecer sua essência, ou seja, a estrutura e a dinâmica do próprio objeto por meio das mediações por ele colocadas³. Desta forma, faz-se necessário dilucidar as relações sociais de produção e reprodução como determinantes da política de assistência social e sua expressão atual no contexto latino-americano, onde a partir da forma como se organiza a economia em uma determinada região e uma formação social determinada, estabelecem-se as possibilidades políticas de atuação, claramente mediadas pela unidade contraditória da luta de classes expressa em cada um destes países.

Daí surge a necessidade de estudar as categorias de análise de forma diacrônica, isto é, levando em conta a gênese da inserção e desenvolvimento da América Latina no mercado mundial; assim

³ Segundo Tonet (2016), é por essa mesma razão que a essência é o elemento que expressa a unidade e a identidade do ser social e, portanto, nos permite entender o gênero humano como algo que realmente existe e não como uma denominação formal. Da mesma forma, o fenômeno é o elemento que expressa, de forma mais explícita, a diversidade e a mutabilidade do próprio ser. Assim, o conhecimento só é possível porque a realidade não é apenas a aparência, mas, como menciona o mesmo autor, a essência confere unidade e permanência. (Idem, p. 130).

como a necessidade de estudar as categorias de uma forma sincrônica, evidenciando sua estrutura e função na organização atual (NETTO, 2011, p.49). Como Tonet (2016, p. 140) menciona, o objeto que se pretende conhecer não é absolutamente desconhecido, já que existem elementos nele que o conectam a uma totalidade maior, tanto de forma sincrônica quanto diacrônica. É na medida em que conhecemos as determinações gerais da realidade por meio da ontologia do ser social, que poderemos conhecer e descobrir o que ainda está desconhecido.

O método dialético se estabelece como uma interação entre fenômenos cuja essencialidade está condicionada pela totalidade social, ou seja, segundo Mészáros (1988, p. 381) “un complejo general estructurado e históricamente determinado”. Assim, saber que a realidade é radicalmente histórica e social, que ela representa uma totalidade⁴ e não uma soma aleatória das partes, é um composto da essência e aparência, que é o resultado da interatividade humana e se encontra permeada por contradições e mediações, já que seu movimento implica que há um momento predominante. Estas determinações gerais, de acordo com o mesmo autor (p. 141), serão elementos importantes que sustentam e orientam a busca pelo desconhecido. A partir do anteriormente exposto, compreende-se o estudo da dependência, dentro da totalidade do sistema capitalista mundial, como uma unidade dialética articulada.

Para se ter conhecimento do objeto, o mais fiel possível a ele, serão levadas em conta três categorias teórico-metodológicas do método marxista, **a totalidade** para compreender as determinações de cada complexo social estudado. Como Tonet (2016) menciona, a totalidade se refere a um conjunto de partes essencialmente articuladas entre si, onde deve haver uma hierarquia entre as partes que o compõem e uma "substância" que possibilite a unidade e pelo menos uma certa permanência a esse conjunto, pois não faria sentido buscar uma mudança integral do mundo se fosse apenas um amontoado de partes aleatoriamente conectadas, onde neste caso, o mundo social nem sequer existiria.

Esta totalidade se encontra permeada por contradições e mediações que resultam do dinamismo próprio de todos os fenômenos sociais e na objetivação específica de cada um deles. Ou seja, a totalidade não é sinônimo de todo, significa um conjunto de partes articuladas entre si com uma determinada ordem e hierarquia, permeadas por contradições e mediações, que se encontram em constante processo de efetivação.

⁴ A totalidade é uma unidade de partes integradas e inter-relacionadas [...] é uma unidade hierarquizada e estruturada, de modo que sua compreensão vai além da simples soma de suas partes (OSORIO, 2005, p. 29).

Assim, outra categoria teórico-metodológica necessária para o estudo e compreensão do objeto de estudo são **as contradições**, que permitem o dinamismo e a contínua transformação, pois, sem a contradição, as totalidades estariam inertes (NETTO, 2011, p. 57). **As mediações**, por outro lado, se apresentam como a terceira categoria teórico-metodológica e se compreendem como inerentes para uma análise da realidade dentro da herança marxista, que se manifestam tanto nas relações internas como externas, presentes em cada totalidade no interior ou entre várias totalidades (Idem, p. 57- 58), uma vez que não se apresentam de forma direta, senão que existe uma estrutura de conexões que articulam tais totalidades.

Além disso, nos parece importante resgatar as espessuras da realidade social expostas por Osorio (2015), que menciona que a realidade social se apresenta como uma sedimentação de camadas que vão desde as mais visíveis - as que representam o imediato - até as mais ocultas e profundas⁵. Aqui o papel do conhecimento é fundamental para ir além do imediato para alcançar o que não está visível, ou seja, a essência.

Marini (2005), expõe os mecanismos próprios do modo de reprodução do capital em escala global, considerando as particularidades históricas de cada contexto para que o capitalista possa agir de uma determinada maneira. Assim, como menciona Traspadini, R; Stedile, J (2005), é importante não apenas compreender a forma particular que a América Latina assume no jogo da acumulação mundial, mas os mecanismos de exploração utilizados de forma concreta nos países periféricos para reverter o problema da queda da taxa de lucro.

Dialeticamente, mais que entender as particularidades do capitalismo dos países centrais ou o capitalismo dos países dependentes como se fossem duas realidades distintas, é importante compreender os mecanismos concretos de articulação do capital em cada momento histórico, isto é, as estratégias comuns do modo de reprodução do capital em escala global, levando em conta as particularidades históricas de cada contexto para que a classe capitalista atue da forma como o faz⁶. Portanto, é importante não apenas compreender a forma particular que a América Latina joga no jogo da acumulação mundial, mas também as modificações, inclusive nos países imperialistas, de como

⁵ Se a realidade social se apresentasse completa, naquilo que é imediatamente perceptível, não haveria necessidade das ciências sociais para decifrá-la. Bastariam bons fotógrafos para conhecê-la (OSORIO, 2005, p. 39).

⁶ A realidade social é uma unidade de diferentes tempos sociais. Há processos que se desenvolvem e operam em curto prazo, outros que só adquirem significado e suas verdadeiras dimensões em longo prazo (OSORIO, 2005, p. 46).

os mecanismos de exploração são utilizados de forma concreta na periferia para reverter a tendência da queda da taxa de lucro, por exemplo.

Com base no acima exposto, algumas categorias de análise são utilizadas para explicar as particularidades históricas que a América Latina cumpre no âmbito geral da reprodução do capital. A categoria da **dependência** se apresenta como fundamental, entendida como uma relação de subordinação própria da forma como o capital é internacionalizado de maneira cada vez mais integrada e intensificada. Como Marini (1973) menciona, a dependência é o mecanismo central de subordinação do território, do espaço, dos sujeitos e dos países periféricos, como forma de perpetuação do poder de reprodução do capitalismo na esfera internacional. Desta forma, desenvolvimento e dependência não são elementos excludentes entre si; pelo contrário, são elementos que constituem uma relação dialética no sistema de produção capitalista dentro do desenvolvimento desigual que lhe é intrínseco.

Os seguintes componentes estruturais da dependência podem ser apontados: *superexploração* da força de trabalho⁷, transferência de valor para as economias centrais no nível do comércio internacional (troca desigual), transferência de mais-valor para as economias centrais por outros meios, como, pagamentos intermináveis de juros e amortizações de dívidas, transferência de lucros e ganhos, pagamentos de *royalties*, entre outros. Além disso, outro componente estrutural que caracteriza os países dependentes é a alta concentração de renda e riqueza, assim como o agravamento dos problemas sociais (MARINI, 1973).

Mais do que o conjunto ou a soma destes elementos citados, o que define a condição de dependência é a articulação concreta deles, ou seja, a forma como o capitalismo dependente se desenvolve dentro da totalidade do sistema de produção capitalista mundial. Esta forma de reprodução do capitalismo dependente mostra-se de maneira diferenciada, dependendo do padrão de reprodução de cada momento histórico, que é compreendido como a condensação de um conjunto de regularidades do movimento do capital no tempo histórico e em espaços geo-territoriais definidos, no contexto da economia e do sistema político mundial e é colocado como um nível de abstração

⁷ A *superexploração*, que é um mecanismo particular desenvolvido pelos capitalistas da América Latina para reverter suas perdas de lucro em sua relação de dependência com outros países. De acordo com Marini (1973), enquanto a exploração deve ser entendida como um mecanismo de criação de valor na sociedade capitalista com base no trabalho assalariado, apropriado por capitalistas privados, a *superexploração* é o mecanismo usado pelos que estão na periferia para compensar suas perdas nas relações econômicas mundiais. A *superexploração* da força de trabalho produz uma distribuição mais concentrada da renda e da riqueza nas economias dependentes, bem como a intensificação das manifestações da "questão social".

intermediário entre as formações sociais e o sistema mundial (FERRERIRA, C; SEIBEL, M; OSORIOS, J; 2012).

A categoria **padrão de reprodução do capital** é indispensável como mediação necessária para o estudo dos fenômenos que são produtos da conformação da lei do valor do capitalismo, em períodos históricos específicos e em espaços determinados. Como Osorio (2012, p. 40-41) menciona corretamente, a noção de padrão de reprodução surge para dar conta das formas pelas quais o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços geo-territoriais determinados, mesmo considerando as características de sua metamorfose ao passar pelas esferas da produção e da circulação. Desta forma, Osorio (2012) procura fundamentar teoricamente a noção de padrão de reprodução do capital e oferecer um caminho possível para sua análise.

Assim, o padrão de reprodução do capital, tendo como centro a teoria do valor de Marx e o movimento do valor-capital, configura-se como uma abordagem teórico-metodológica que busca mediações analíticas entre categorias conceituais gerais e abstratas como o modo de produção capitalista e o sistema mundial, e os estudos concretos como formação e conjuntura socioeconômica e conjuntura, entre a economia mundial capitalista e as características específicas de determinadas formações sociais.

Segundo Bambirra (2013), a análise histórico-estrutural é indispensável para pensar a América Latina como parte integrante do sistema capitalista mundial, pois ela se forma no contexto de sua expansão, de modo que a economia mundial deve ser tomada como determinante nesse processo, portanto, a situação de dependência é condicionante do desenvolvimento das sociedades latino-americanas. Desta forma, a América Latina deve ser estudada como resultado de um processo de redefinição cultural, pois, como menciona Dos Santos (1972), a dependência condiciona a estrutura econômica que engendra os parâmetros das possibilidades estruturais.

Como o papel do conhecimento é ir além do imediato para alcançar a essência, pretende-se reconstruir e reinterpretar os movimentos que se apresentam na superfície para alcançar as camadas mais profundas que os explicam, sem desprezar o momento da aparência, que também é parte da realidade concreta do objeto de estudo. De acordo com Osorio (2001), a partir da proposta marxista, podem-se distinguir cinco unidades de análise da realidade social, nas quais as dimensões de espessura, tempo e espaço confluem de diferentes maneiras; elas correspondem à estrutura ou modo de produção, ao modo de produção capitalista, ao sistema mundial, à formação social e à conjuntura.

Desta forma, a metodologia de base marxista nos parece ser a que nos brinda mais ferramentas para o estudo da realidade latino-americana, colocando a base material e a condição de dependência dentro de uma totalidade para compreender a série de contradições, cujas interações e lutas dão as alternativas ou possibilidades históricas de ação e funcionamento aos setores e classes sociais que se formam dentro destes parâmetros gerais. Portanto, se uma análise científica for considerada, ela deve partir desses pressupostos e eles devem ser o objeto fundamental da pesquisa. (BAMBIRRA, 2013, p. 37)

Deve-se mencionar que a pesquisa é de natureza bibliográfica e documental, o que implica um conjunto ordenado de procedimentos para compreender um objeto de estudo específico, não podendo, portanto, ser realizada de forma aleatória. Dessa forma, o percurso metodológico foi realizado por meio da construção de um Estado da Questão, que proporcionou as informações necessárias para conhecer as pesquisas realizadas sobre assistência social nos diversos países latino-americanos, a fim de evidenciar a situação do objeto de pesquisa. Para compilar essas informações, foi realizada uma busca em diferentes bibliotecas e repositórios digitais da região⁸. Posteriormente, nas bases de dados das revistas indexadas⁹, foi realizado um processo de levantamento dos artigos acadêmicos e científicos que serviram como base para a compreensão teórica e metodológica do objeto de investigação. Além disso, foram utilizados documentos institucionais nacionais de países latino-americanos¹⁰, bem como relatórios de organismos internacionais para conhecer as distintas

⁸ Entre as bibliotecas e repositórios consultados se encontram: *Kerwá; Kimuk de Costa Rica; Université d'Etat d'Haití; Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua; Universidad Nacional Autónoma de Honduras; Universidad de Panamá; Universidad Autónoma del Paraguay; Pontificia Universidad Católica del Perú; Universidad Central de Venezuela; Universidad del Caribe República Dominicana; Universidad de la República de Uruguay; Pontificia Universidad Católica de Argentina; Universidad Católica Boliviana San Pablo; Universidad de Chile; Universidad Nacional de Colombia; Universidad Central del Ecuador; Universidad de El Salvador; Universidad Nacional Autónoma de Guatemala; Catálogo de Teses & Dissertações da CAPES, Brasil.*

⁹ As bases de dados revisadas foram Redalyc, Scielo, Base, Google Scholar, Connected Papers, Dimensions, Semantic Scholar, La Referencia y Dialnet.

¹⁰ *Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST) de Haití; Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social de Honduras; Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS); Ministerio del Trabajo (MITRAB); Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE); Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR); Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM); Sistema Integrado de Información Social (SIIS) de Paraguay; Instituto Peruano de Economía; Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) de República Dominicana; Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay; Ministerio de Desarrollo Social; Secretaría de Inclusión Social; Subsecretaría de Inclusión e Integración Social y Dirección Nacional de Acompañamiento e Integración Social de Argentina; el Consejo Nacional de Política Económica y Social Ministerio de Planificación del Desarrollo Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social de Bolivia; Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile; Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala; Ministerio de Planificación de Costa Rica; Ministerio de Prosperidad Social de Colombia; Conselho de Desenvolvimento Econômico*

posições e fundamentos para a compreensão das categorias, bem como dados estatísticos que deram suporte para a análise desenvolvida na pesquisa.

Para ter uma base teórica que nos ajudasse a analisar a origem, natureza e função social do Estado e da política social, assim como a formação histórica destas categorias na América Latina, foram desenvolvidas três seções com suas respectivas especificidades para responder aos objetivos desta investigação.

Na primeira seção, realizamos uma aproximação a alguns autores para aprofundar sobre o Estado e sua particularidade dependente, a política social e a assistência social. Para esta seção, nos aproximamos a autores clássicos como Marx, Engels, Lenin e Rosa Luxemburgo, assim como autores mais contemporâneos como Mészáros, Mandel, e autores latino-americanos como Osorio, Zavaleta, Paniago e Pastorini, que explicam cada categoria a partir da totalidade com uma perspectiva histórica, materialista e dialética.

Na segunda seção, nos concentraremos na configuração histórica do capitalismo na América Latina, a fim de entender o papel da região no sistema econômico mundial desde sua inserção no mesmo até os dias de hoje. Com esta base estrutural, teremos mais clareza para compreender o papel do Estado e da política social nos países dependentes latino-americanos. Por esta razão, primeiro compreenderemos a inserção da América Latina no sistema de produção capitalista desde a colônia. Depois, o contexto do liberalismo representado no período de independência dos países da região com o padrão de reprodução agro mineiro exportador. Em seguida, o padrão de reprodução industrial correspondente ao período keynesiano-fordista, que prevaleceu após a Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1970 e, por último, o neoliberalismo com o padrão de reprodução exportador de especialização produtiva, que remonta a partir da crise estrutural do capital que começou em 1973-1974, ganhando força com a ascensão dos governos conservadores no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 do século passado, até os dias de hoje.

Na terceira seção, nos centraremos em realizar uma aproximação com a política de assistência social nos diversos países da América Latina, para conhecer as particularidades de cada um deles e algumas características atuais dos principais programas de assistência que possuem. E, ainda, evidenciar a configuração histórica desta política, especialmente no Brasil e na Costa Rica, a fim de mostrar as particularidades que existem entre eles.

e Social (CDES) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Ministério da Previdência Social (MPS).

Sendo certo que cada momento histórico, apesar de manter sua essência no processo de acumulação de capital, implica uma mudança nos fundamentos ideopolíticos que orientam as estratégias de enfrentamento das manifestações da questão social no modo de produção capitalista. Essas transformações serão objetivadas com particularidades culturais, políticas e nacionais, dependendo das características específicas e singulares de cada formação social. Portanto, o Estado e a política social não podem ser compreendidos isoladamente ou desarticulados deste processo de produção mundial, mas sim, deve-se reconhecer a relação dialética entre a base material ontológica e a política, a qual é indispensável para sua reprodução social, onde todo processo de maturidade do capital leva a um processo de desenvolvimento do Estado e, portanto, das formas que as políticas sociais adotam. Considerando que a política social, por sua natureza e em seu processo histórico, não tem um caráter anticapitalista, mas sim contraditório e reprodutor desse sistema de produção, é necessário realizar essa análise dialética entre o desenvolvimento do capitalismo, especificamente em sua particularidade dependente, com as características atuais dessa política para compreender sua base material e ideológica, funcional à reprodução do capital.

Finalmente, foram estudadas a realidade do Brasil e da Costa Rica com maior detalhamento na última seção, isso porque o Brasil tem uma das maiores experiências dos programas de transferência monetária condicionada, além de que é um dos poucos países da América Latina que tem política de assistência social, diferente da Costa Rica, onde qual não tem uma política de assistência social. com características qualitativamente diferentes. Ademais constituem dois países, com distintas particularidades, para análise que contribui com o Serviço Social e áreas afins à luz do conhecimento in loco da pesquisadora. devido à cercania que tem com as duas realidades.

Assim, conclui-se que a política social, especialmente a da assistência social nas formações sociais latino-americanas como um todo articulado ao sociometabolismo do capital mundial e suas configurações históricas, especificando os aspectos contemporaneamente é constitutiva pelos programas de transferência condicionada de renda, relevantes para o desenvolvimento do neoliberalismo na região.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS: a relação entre a *superexploração* da força de trabalho, o Estado e a política de assistência social no desenvolvimento do capitalismo

Com o propósito de refletir sobre o vínculo entre a precarização da vida da classe trabalhadora gerada pela *superexploração* da força de trabalho como mecanismo de reprodução do capitalismo dependente e o Estado, como figura necessária para sustentar uma sociedade de classes, é que serão desenvolvidos alguns elementos teóricos para evidenciar a articulação dialética entre estas categorias.

Para isso, retomaremos o pensamento de diferentes autores que nos fornecerão uma base teórico-filosófica para analisar a constituição e o desenvolvimento histórico dessas categorias à luz da dialética latino-americana.

2.1 Da exploração à *superexploração* da força de trabalho nas formações sociais da América Latina: um elemento necessário para compreender a particularidade da região

A *superexploração*, entendida como a violação do valor da força de trabalho, é o fundamento do capitalismo dependente. Se a capacidade de trabalho ou força de trabalho é entendida como "[...] el conjunto de las condiciones físicas y espirituales que se dan en la corporeidad, en la personalidad viviente de un hombre y que éste pone en acción al producir valores de uso de cualquier clase." (MARX, 1973, p.129)¹¹. Então, o valor da força de trabalho, assim como de qualquer outra mercadoria, é determinado pelo tempo de trabalho necessário para sua produção, incluindo sua reprodução. Como Marx (1973) menciona

[...] la fuerza de trabajo no representa más que una determinada cantidad de trabajo social medio materializado en ella [...] Por tanto, el tiempo de trabajo necesario para producir la fuerza de trabajo viene a reducirse al tiempo necesario para la producción de estos medios de vida; o lo que es lo mismo, el valor de la fuerza de trabajo es el valor de los medios de vida necesarios para asegurar la subsistencia de su poseedor. (MARX, 1973, p. 132-133).

¹¹ A exploração, entendida como o processo pelo qual uma classe social, a capitalista, se apropria de uma fração do valor gerado por outra, a assalariada, se constitui na base das relações sociais nas sociedades em que o modo de produção capitalista desempenha um papel dominante. A partir dessa premissa, parte-se para aprofundar sobre as particularidades da região, e os autores da teoria marxista da dependência desenvolverão a categoria da *superexploração* da força de trabalho para analisar de maneira particular as condições dos países capitalistas dependentes.

Portanto, o limite ou mínimo do valor da força de trabalho é definido pelo valor da massa de mercadorias que são indispensáveis à pessoa possuidora da força de trabalho, pois é a sua base material para renovar seu processo de vida, ou seja, "[...] el valor de los medios de vida físicamente indispensables." (MARX, 1973, p.135). Assim, se o preço da força de trabalho for inferior a este mínimo, ele cairá abaixo de seu valor, pois as condições de reprodução serão precárias. Osorio (2018, p. 165), apoiado em Marx (1973, p. 505) indica que a exploração no capitalismo ocorre mesmo respeitando o valor da força de trabalho, já que é possível a produção de mais-valor é possível, contudo, quando aparecem outras determinações, como o uso da força de trabalho em tempos determinados, jornadas de trabalho prolongadas e em condições de intensidade. Esta exploração é aumentada pela necessidade de apropriação trabalho excedente. Os problemas se agudizam quando a composição orgânica do capital aumenta e a sobrevivência de todos os capitais é posta em risco pela queda na taxa de lucro e as crises, de modo que o capital busca estratégias para apaziguar esta situação, sendo dois os fatores centrais desta contenção o aumento dos graus de exploração e os salários abaixo do valor.

Nos países latino-americanos, este processo coloca em evidência uma forma de remediar o problema que acarreta a troca desigual na região, a fim de compensar a perda de mais-valor na produção interna. Várias formas de *superexploração* da força de trabalho aparecem aqui, como estratégias de reprodução do capitalismo dependente, entre elas:

- O aumento da intensidade da força de trabalho, ou seja, o aumento do mais-valor mediante uma maior exploração. Marini (1973) menciona que esse aumento de intensidade ocorre sem que se modifique o nível tecnológico existente (mais-valia relativa), o valor criado pela pessoa trabalhadora aumenta sem que se altere a jornada de trabalho, mas mudando a relação entre o tempo de trabalho excedente e o tempo de trabalho necessário, nesses momentos, a pessoa trabalhadora produz mais em uma intensidade maior.
- Prolongamento da jornada de trabalho: aumento do mais-valor absoluto, por meio do simples aumento do tempo de trabalho excedente, que ocorre quando a pessoa trabalhadora continua produzindo depois de ter criado o valor equivalente aos meios de subsistência para seu próprio consumo.
- Remuneração inferior ao valor real de sua força de trabalho: redução do fundo de consumo do trabalhador e é transferida para o aumento do fundo de capital. As condições técnicas de

produção e o custo dos meios de subsistência não são respeitados para fixar a relação entre o tempo de trabalho necessário e o excedente.

Isto é sustentado por uma base material, que consiste em uma extensa superpopulação relativa dos países dependentes, que não só resolve a substituição imediata da força de trabalho prematuramente exaurida, mas também constitui uma força que o capital usa para pressionar as condições salariais e de trabalho da população trabalhadora ativa.

Assim, no capitalismo dependente, existem condições objetivas para que a *superexploração* se constitua em um mecanismo fundamental de exploração do capital, e isso se refere à ruptura do ciclo do capital presente nos padrões de reprodução que se formaram a partir dos processos de independência até a atualidade. O destaque exportador que apresenta cada um desses padrões de reprodução, cria as condições propícias para que o capital gere estruturas produtivas distanciadas das necessidades do grosso da população trabalhadora. Desta forma, segundo Osorio (2018, p. 169) os trabalhadores não têm um papel relevante na realização dos bens produzidos pelas empresas de ponta da acumulação, o capital pode operar com maiores espaços para implementar as diversas formas de *superexploração*, tais como as mencionadas acima.

O segundo elemento-chave que explica a *superexploração* nos países latino-americanos dependentes são as perdas de valor que o capitalismo dependente sofre no mercado mundial, por meio de trocas desiguais e outros tipos de transferências. Essas perdas atingem algum grau de reposição devido à apropriação pelo capital de uma parte do fundo de consumo da classe trabalhadora e sua conversão em fundo de acumulação ou de apropriação, seja pelo prolongamento da jornada de trabalho ou pela sua intensificação.

É importante acrescentar à ideia acima o que Marini (1973) afirma:

[...] no es en rigor necesario que exista el intercambio desigual para que empiecen a jugar los mecanismos de extracción de plusvalía mencionados; el simple hecho de la vinculación al mercado mundial, y la consiguiente conversión de la producción de valores de uso a la de valores de cambio que ello acarrea, tiene como resultado inmediato desatar un afán de ganancia que se vuelve tanto más desenfrenado cuanto más atrasado es el modo de producción existente. (MARINI, 1973, p. 125).

Se entendermos a exploração da força de trabalho, em termos gerais, como o processo de apropriação do trabalho alheio por parte de um não-produtor, no capitalismo, este método assume a forma particular de apropriação de valor que excede o valor da força de trabalho. A *superexploração*

é uma forma particular de exploração, e essa particularidade reside no fato de que é uma exploração que viola o valor da força de trabalho (OSORIO, 2014, p. 8). Esta qualidade pode ser evidenciada em diferentes cenários, entretanto, Marini (1973, p. 93) menciona que ela normalmente tende a se expressar no fato de que a força de trabalho é remunerada abaixo do seu valor real.

A força de trabalho é remunerada abaixo do seu valor, diferentemente de outras mercadorias; isto tem a ver com a particularidade desta mercadoria, que não só cria valor, mas também permite aumentar a taxa de lucro e o mais-valor por meio de prolongamentos na jornada de trabalho, intensificação do trabalho ou pagamento de salários abaixo do valor, sem alterar a composição orgânica do capital e sem pressionar para a queda do lucro, como mencionado por Osorio (2018).

Aquí reposan las primeras razones para explicar la *superexplotación* naturalizada en aquellos espacios del sistema mundial en los que existe abundancia de mano de obra y la reproducción del capital se lleva a cabo volcada hacia mercados exteriores, lo que facilita la reducción violenta de los salarios, sin la generalización de tecnologías de punta, y favorece un intercambio comercial desfavorable con otras economías. Todo esto acontece justamente en lo que se denominará capitalismo dependiente (OSORIO, 2018, p. 159).

Como a reprodução capitalista dependente está baseada fundamentalmente na *superexploração* da força de trabalho, ela provoca diversas consequências em termos estatais nas formações sociais e regiões. Como Osorio (2019, p. 208) explica, a *superexploração* gera processos produtivos que tendencialmente ignoram as necessidades da maioria da população trabalhadora, direcionando a produção para os mercados estrangeiros e/ou para o estreito setor que conforma o mercado interno, gerados por meio da concentração da riqueza, que vai se modificando dependendo dos padrões de reprodução do capital imperantes em cada momento histórico.

Assim, a limitada expansão da estrutura produtiva no capitalismo dependente reduz a massa de trabalhadores empregados, propiciando, por outro lado, a tendência ao aumento da população trabalhadora desempregada ou subempregada, aprofundado pela intensidade do trabalho e das jornadas de trabalho das pessoas trabalhadoras ativas. Isto é evidenciado por dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2022), que mostram que 50% da economia latino-americana opera na informalidade. Esta taxa é muito mais alta, de 63%, entre jovens, que sofrem com os trabalhos mais mal pagos e em condições mais precárias. Dessa forma,

A reprodução do capital sustentada na superexploração gera fraturas sociais: ilhas de riqueza em meio de um mar de pobreza, trabalhadores esgotados prematuramente, miséria e desemprego. Tudo isso tende a criar condições para potencializar os enfrentamentos sociais e a luta de classes (OSORIO, 2019, p. 209).

A categoria *superexploração* é fundamental tanto para explicar a reprodução do capital nas formações sociais dependentes quanto para o processo de acumulação de capital em nível mundial. As várias formas em que ela se manifesta têm consequências na reprodução do capital, o que mostra o papel diferenciado das economias centrais e das dependentes, dependendo da predominância de uma forma ou de outra; no entanto, nas economias dependentes, essa forma de *superexploração* se manifesta de maneira generalizada.

Assim, esta ordem social torna-se possível baseada em um exercício forte do poder político, o qual requer de um Estado em que os mecanismos coercitivos operem de forma recorrente. Em um mundo social com enormes carências sociais e onde o aparato estatal tende a constituir-se como uma grande instituição que reparte doações e benefícios, não como um direito das pessoas, senão como dádivas, o aparato do Estado e suas autoridades são vistos como se estivessem acima da sociedade, como "encarnación de un poder que, por dádivas y auxilios, permitiría mitigar el despotismo cotidiano del capital, depositando esperanzas en una autoridad protectora " (OSORIO, 2019, p. 210). Isto termina dando legitimidade para as autoridades estatais, característica necessária para sua reprodução, apesar das grandes desigualdades presentes na região, onde o Estado tem um papel central nas mudanças políticas e econômicas. A *superexploração* é fundamental na reprodução do capital no capitalismo dependente, entre outras razões, porque ela subsume o grosso da população trabalhadora às condições precárias de trabalho e de vida, razão pela qual o Estado como entidade legitimadora desta forma de reprodução ganha uma importância para a viabilização de condições que dão forma a esta estrutura de produção, o que será explicado mais detalhadamente a seguir.

2.2 O Estado como garantidor da reprodução do capital e a particularidade do Estado dependente

Uma das principais obras que tratam da categoria Estado é "A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado", de Frederick Engels (1962), a qual, apesar de várias críticas e limitações, revela os traços fundamentais do desenvolvimento da humanidade, desde a constituição das classes sociais até o início da história contemporânea.

A partir da perspectiva deste autor, a constituição do Estado e sua verdadeira essencialidade se fundamenta na sociedade de classes. Baseando-se em Morgan, Engels revela como a partir das três

épocas principais - selvageria, barbárie e civilização – evidencia-se um papel decisivo no grau de superioridade pelo domínio do ser humano sobre a natureza, como bem menciona o autor: "Todas las grandes épocas del progreso de la humanidad coinciden, de manera más o menos directa, con las épocas en que se extienden las fuentes de existencia". (ENGELS, 1979, p. 23) Com estas fontes de existência, ele se refere ao trabalho como a condição básica e fundamental de toda a vida humana. E é, a tal ponto que o trabalho criou o próprio ser humano (ENGELS, 1979, p. 35).

Com o desenvolvimento das forças produtivas a partir do trabalho, surge a necessidade de uma instituição que

[...] no solo asegurara las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no solo consagrara la propiedad privada antes tan poco estimada e hiciese de esta santificación el fin más elevado de la comunidad humana, sino que, además, imprimiera el sello del reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad, que se desarrollaban una tras otra, y por tanto a la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas (ENGELS, 1962, p. 5).

Esta instituição que surgiria para perpetuar a nascente divisão da sociedade em classes, como legitimadora da classe possuidora para explorar a classe não possuidora e perpetuar sua dominação, foi a base para a constituição do Estado. Como Mandel (1987) menciona, a origem do Estado coincide com a origem da propriedade privada, portanto, a existência do Estado é anterior ao modo de produção capitalista. Assim, a sociedade de classes baseada nesse pressuposto de exploração necessitava de uma força coercitiva para mediar as relações contraditórias que surgiam das transformações nas relações familiares e na produção de excedente econômico. Essas modificações nas relações de produção tornaram realidade a possibilidade de exploração do trabalho humano.

Segundo Engels (1962), são as relações de produção que determinam o surgimento de antagonismos entre as classes sociais e determinam a forma de reprodução da sociedade, estabelecendo, assim, um novo modo de produção que é caracterizado como a fase superior da barbárie. Como Netto e Braz (2011) destacam, foi com o desenvolvimento do modo de produção escravista que o Estado foi constituído para intervir na garantia do desenvolvimento econômico (NETTO; BRAZ, 2011). Assim, a forte expansão do desenvolvimento das forças produtivas intensificou os antagonismos entre os escravos e seus proprietários, mas, havia outros grupos de

segmentos livres, como artesãos e coletores de impostos, que utilizavam a violência para cumprir sua função¹².

A transição do escravismo para o feudalismo ocorreu paulatinamente por um longo período de três séculos. Segundo Lessa e Tonet (2008), devido às próprias condições de vida e trabalho, os seres humanos não foram capazes de desenvolver um conhecimento que propiciaria uma mudança radical no modo de vida, pois o desenvolvimento das forças produtivas ainda era muito incipiente. O trabalho no campo era realizado por servos, que, ao contrário dos escravos, possuíam suas ferramentas e uma parte da produção. A maior parte desta produção era propriedade do senhor feudal, que, além de proprietário da terra, era também o líder militar, de modo que ele não podia vender a terra nem expulsar o servo, e por sua vez, o servo não podia abandonar o feudo.

Segundo Marx (1973), os primeiros sinais da produção capitalista aparecem esporadicamente em algumas cidades do Mediterrâneo durante os séculos XIV e XV, no entanto, a era capitalista data apenas do século XVI, como Marx (1973) relata: "Allí donde surge el capitalismo hace ya mucho tiempo que se ha abolido la servidumbre y que el punto de esplendor de la Edad Media, la existencia de ciudades soberanas, ha declinado y palidecido". (MARX, 1973, p. 656). Assim, começa a *assim chamada acumulação primitiva*, onde o regime do capital pressupõe a separação entre trabalhadores e propriedade sobre as condições para a realização de seu trabalho, o que, com o desenvolvimento da sociedade capitalista, se reproduz e se acentua em escala cada vez maior. Isto é explicado por Marx no texto a seguir:

Por lo tanto, el proceso que engendra el capitalismo solo puede ser uno: el proceso de disociación entre el obrero y la propiedad sobre las condiciones de su trabajo, proceso que de una parte convierte en capital los medios sociales de vida y de producción, mientras de otra parte convierte a los productores directos en obreros asalariados. (MARX, 1973, p. 655)

Neste período de "acumulação primitiva", são expressos momentos em que grandes massas de pessoas são repentina e violentamente despojadas de seus meios de produção para serem "jogadas" no mercado de trabalho como proletários livres e privadas de todos os meios de subsistência.

¹² Com a queda do Império Romano, que marca o fim da Idade Antiga, houve uma regressão no desenvolvimento das forças produtivas e, ao mesmo tempo, um avanço, pois, com a dissolução do escravismo, foram destruídas as relações que impediam o progresso da sociedade devido à baixa capacidade de produção. Essa regressão na produtividade fez surgir uma nova forma de produção baseada na propriedade da terra, chamada de feudalismo, que modifica as relações entre as classes, onde a organização da produção se dava em unidades autossuficientes, essencialmente agrárias e que também serviam como fortificações militares para a defesa.

A partir das transformações nos modos de produção em cada momento histórico, como aponta Engels (1979), o Estado se reconfigura e se adapta às necessidades do modo de produção vigente. Embora seja verdade que ele nasce da necessidade de conter as contradições de classe, contudo, em todos os momentos históricos, o Estado representa a classe mais poderosa, ou seja, a classe economicamente dominante, que também se torna a classe politicamente dominante com a ajuda do próprio Estado, adquirindo novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida.

Como o autor aponta,

Así, el Estado antiguo era, ante todo, el Estado de los esclavistas para tener sometidos a los esclavos; el Estado feudal era el órgano de que se valía la nobleza para tener sujetos a los campesinos siervos, y el moderno Estado representativo es el instrumento de que se sirve el capital para explotar el trabajo asalariado. (ENGELS, 1979, p. 156)

Por esta razão, e a partir da evidência histórica anteriormente mencionada, concordamos com este autor, que indica que o Estado não é de forma alguma um poder imposto de fora da sociedade; nem é a "realidad de la idea moral", "ni la imagen y la realidad de la razón", como afirma Hegel (ENGELS, 1979, p. 154). É, como aponta muito claramente Engels, um produto da sociedade quando atinge um certo grau de desenvolvimento, "es la evidencia de que una sociedad ha llegado a un punto de contradicción consigo misma de forma irremediable y que está dividida por antagonismos irreconciliables " (ENGELS, 1979, p.154).

Tomando como referência um texto de Marx (1977), essencial para a compreensão dos fundamentos da política e do Estado na sociedade capitalista, chamado de "Glosas Críticas Marginais ao artigo 'O Rei da Prússia e a Reforma Social' por um prussiano", é que se entende a essência do Estado. Neste texto, ao contrário da perspectiva jusnaturalista que define o Estado como um poder resultante de um pacto social que propõe a ordem da sociedade civil, que representa os interesses da sociedade como um todo, segundo as teses desenvolvidas por este autor, o Estado não se constitui como algo natural, resultado de um pacto social que estabelece a ordem da sociedade, senão que o Estado possui uma dependência ontológica da sociedade civil, formada pelas classes sociais e pelas relações de produção.

Assim, o Estado tem suas raízes no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil; como organização política, ele serve aos interesses de uma classe específica, que historicamente tem sido, pela natureza do Estado, a classe economicamente dominante, o que fica evidente na seguinte passagem:

Desde el punto de vista político, el Estado y la organización de la sociedad no son dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad. En la medida en que el Estado reconoce la existencia de anomalías sociales, busca la razón de las mismas ya sea en las leyes naturales que ninguna fuerza humana puede doblegar, o en la vida privada que es independiente del Estado, o bien en una inadaptación de la administración que depende del Estado. Es así como Inglaterra justifica que la miseria tiene su razón de ser en la ley natural según la cual la población debe sobrepasar en todo momento los medios de subsistencia. Por otro lado, explica el pauperismo por la mala voluntad de los pobres del mismo modo que el rey de Prusia lo explica por el sentimiento no cristiano de los ricos y la Convención por la mentalidad contrarrevolucionaria de los propietarios. Por ello Inglaterra castiga a los pobres, el rey de Prusia exhorta a los ricos, y la Convención guillotina a los propietarios. En definitiva, todos los Estados atribuyen a deficiencias accidentales o intencionales de la administración la causa, y consiguientemente, a medidas administrativas, el remedio a todos sus males. ¿Por qué? Precisamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado. (MARX, 1977, p. 15)

Assim, com base na teoria social marxista, entenderemos o Estado como inseparável da sociedade civil – concebida como o conjunto das relações de produção que dão forma à estrutura econômica da sociedade. Como dirá Marx no Prólogo a la Contribución a la Crítica de la Economía Política (2008, p. 4), " la sociedad civil es la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política, a la que corresponden normas de conciencia social determinadas". Com base nestas reflexões, afirmamos que não é o Estado que determina a estrutura econômica, mas o contrário: é a estrutura econômica que determina o Estado, sua forma particular e suas funções.

O papel do Estado e da política na sociedade capitalista tem sido um âmbito de preocupação para uma variedade de pensadores na tradição marxista. Nesta pesquisa, as ideias de Marx, Engels e Lenin, entre outros autores e autoras mais contemporâneos que contribuíram muito para a compreensão do Estado como organicamente ligado à sociedade de classes, são tomadas como pontos centrais para as discussões sobre a natureza de classe do Estado.

Nos *Manuscritos Económico-Filosóficos de 1844*, Marx (2001) afirma que o Estado é, essencialmente, a expressão da sociedade dividida em classes antagônicas. Ele deixa de ser constituído, como explicaram outros autores, como aquela esfera alienada dos interesses universais e torna-se uma instituição que procura garantir a propriedade privada e a reprodução da divisão da sociedade entre proprietários dos meios de produção e proprietários da força de trabalho.

Na *A Ideologia Alemã* (2009), Marx mostra que o Estado nada mais é do que a forma de organização que a burguesia cria para si mesma a fim de garantir reciprocamente sua propriedade e seus interesses. Em outras palavras, o autor mostra mais uma vez como o Estado responde aos

interesses da classe hegemônica. Além disso, essa fundamentação do Estado classista é amplamente exposta no *Manifesto do Partido Comunista*, onde Marx e Engels (1948) mostram como a burguesia promoveu o aperfeiçoamento dos instrumentos de produção e, conseqüentemente, incorporou as diferentes nações ao modo de produção capitalista. Neste texto, o Estado moderno é concebido como um "comité para intervenir en los negocios comunes de toda la clase burguesa"(p.49), promovendo até mesmo a organização política de uma classe para oprimir outra.

Por sua vez, em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, Marx (2017, p. 16) reconhece que a esfera estatal é caracterizada pelo que ele chama de "equilibrio de las clases en lucha", adquirindo uma certa autonomia em relação a elas. Neste texto, ele reafirma a convicção de que o Estado sempre permaneceu a serviço dos interesses das classes dominantes.

Engels, por sua vez, no referido trabalho *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* (1976), ratifica as bases de discussão presentes no *Manifesto do Partido Comunista*, ressaltando que as relações materiais são a base da estrutura social e da consciência humana, ou seja, a configuração do Estado é um resultado direto das relações de produção. Além disso, ele argumenta que o Estado representa um instrumento essencial para a dominação de uma classe sobre a outra e afirma que o Estado tem um caráter amplamente repressivo. Na introdução à obra *As lutas de classes na França de 1848 a 1850* de 1895, este autor ampliará sua posição, onde continua defendendo o caráter de classe do Estado, no entanto, observa agora que a transformação completa da sociedade, como tarefa das massas, requer um trabalho longo e perseverante.

Em *O Estado e a Revolução*, Lênin (2010), em concordância com Marx e Engels, entende o Estado como o representante da dominação entre as classes a partir de um duplo movimento. Por um lado, ele legitima a submissão e, por outro, procura atenuar o conflito entre as classes sociais. O autor entende que a essência do Estado burguês está em seus aparatos repressivos e coercitivos, sendo o exército e a polícia as forças fundamentais do poder estatal.

Posteriormente, mais avançado o capitalismo monopolista, encontramos a obra de Gramsci (1931), na qual desenvolveu de maneira sistemática a concepção de Estado "ampliado". Por meio da análise das novas determinações do sistema do capital, este pensador formula sua teoria sobre a ampliação do fenômeno estatal, composto pela sociedade política e pela sociedade civil.

A concepção do Estado "ampliado" ou integral aparece ligada à questão dos intelectuais. Em uma carta enviada da prisão, Gramsci em 1931 escreveu:

Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho

coercivo, para moldar a massa popular segundo um tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou a hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais. (GRAMSCI, 2005, p. 84)

A partir desta análise, Gramsci apreende como o processo de "intensa socialización de la política" (GRAMSCI, 1980, p. 56), representado pela conquista do sufrágio universal, o surgimento de partidos políticos de massa, de numerosos sindicatos e movimentos sociais, mostra que a luta política não se restringe apenas à esfera política, própria dos Estados elitistas, mas por meio de uma "nueva esfera pública ampliada", caracterizada pelo protagonismo político de grandes e crescentes organizações de massa (COUTINHO, 1987, p. 65).

Estas novas determinações do fenômeno estatal são teorizadas por Gramsci (1980) com base em duas esferas: sociedade política e sociedade civil. A primeira, comumente definida como o próprio Estado no sentido estrito ou o Estado-coerção a serviço da classe dominante, que representa o monopólio legal da repressão e da violência sob o controle das burocracias executivas e policiais-militares. A segunda – a sociedade civil - compreende o conjunto das organizações responsáveis pela construção e disseminação das ideologias por meio dos partidos políticos, dos sindicatos, das organizações profissionais e culturais, do sistema escolar, dos movimentos sociais, entre outros.

Em Marx (2009), a sociedade civil está situada no terreno da produção e reprodução material - das necessidades sociais - e, portanto, desempenha um papel determinante na compreensão e explicação do processo histórico; em Gramsci, a sociedade civil se revela na esfera da "superestrutura", sem retirá-la do campo da "infraestrutura". Assim, como a produção e reprodução da vida material são os fatores ontológicos primários da explicação da história, a elaboração gramsciana se concentra em explicar como a base econômica determina a chamada superestrutura da sociedade, ambas dialeticamente unidas e relacionadas. Por um lado, no âmbito da sociedade civil, as classes procuram ganhar hegemonia por meio da conquista da direção política e do consenso; por outro lado, no terreno da sociedade política, a conquista da direção é exercida por meio de uma dominação mediante a coerção. Assim, tanto a hegemonia quanto a direção política - na percepção gramsciana - não podem existir sem o conjunto de instituições ou de seus portadores materiais (GRAMSCI, 2000).

O que Gramsci (1980) pretende com estes conceitos, e a contribuição feita pelo autor, é desmistificar a compreensão do Estado somente como um instrumento tomado por uma única classe

dotada de vontade suprema, ao contrário, representa um espaço de disputa entre projetos societários, e formula o conceito de Estado integral, o qual passa necessariamente pela compreensão da hegemonia: o ponto de encontro entre a sociedade política e a sociedade civil.

Como aponta Poulantzas (1976, p. 74), o Estado, que mantém a unidade e a coesão de uma formação social dividida em classes, concentra e resume as contradições de classe da formação social como um todo, consagrando e legitimando os interesses de suas classes e frações dominantes em relação às outras classes desta formação, ao mesmo tempo em que assume as contradições de classe mundiais. Assim, embora o Estado responda a um interesse global da classe que detém o domínio econômico e político, ele não se reduz a uma simples contradição, de fratura mecanicista entre "a base" e o envoltório supra-estrutural que já não lhe corresponde (POULANTZAS, 1976, p. 74), já que as transformações "superestruturais" dependem das formas que a luta de classes assume em uma cadeia imperialista marcada pelo desenvolvimento desigual de seus elos.

Por sua vez, Rosa Luxemburgo, em seu livro *Reforma ou Revolução?* (2010), torna mais evidente a natureza de classe do Estado. Ela afirma

La mistificación es obvia. Sabemos que el Estado imperante no es la “sociedad” que representa a la “clase obrera en ascenso”. Es el representante de la sociedad capitalista. Es un Estado clasista. Por lo tanto, sus reformas no son la aplicación del “control social”, es decir, el control de la sociedad que decide libremente su propio proceso laboral. Son formas de control aplicadas por la organización clasista del capital a la producción de capital. Las llamadas reformas sociales son promulgadas en beneficio del capital. (LUXEMBURGO, 2010, p. 20)

A autora se refere ao fato de que o Estado se tornou capitalista com o triunfo da burguesia, ou seja, o Estado é definido pela classe hegemônica do momento histórico. Assim, o próprio desenvolvimento capitalista modifica essencialmente a natureza do Estado, ampliando ou diminuindo sua esfera de ação, "[...] imponiéndole nuevas funciones constantemente (sobre todo en lo que afecta a la vida económica), haciendo cada vez más necesaria su intervención y control de la sociedad". (LUXEMBURGO, 2010, p. 23). Assim, Luxemburgo (2010) refere que o Estado existente é uma organização da classe dominante, que assume funções que favorecem e criam condições para o próprio desenvolvimento da sociedade, coincidindo com os interesses da classe dominante. No entanto, esta harmonia só ocorre em determinados momentos e dentro de certos limites.

Sem cair em uma compreensão mecanicista, economicista, instrumental ou reducionista do Estado, é indiscutível e materialmente comprovável que distintas frações do capital tentam usar o Estado como um instrumento, que garante as condições materiais gerais da acumulação de capital,

que mudam historicamente ou têm uma importância distinta em diferentes períodos, entretanto, o Estado atua como um "capitalista global ideal" cuja política busca o interesse capitalista global de alcançar uma acumulação mais lucrativa possível (HEINRICH, 2008, p. 210). O mesmo autor menciona que esse interesse global nem sempre é idêntico ao interesse particular das diferentes frações capitalistas ou dos capitalistas individuais e, nesse sentido, as ações do Estado podem ser completamente opostas a esses interesses particulares. Assim, a "classe economicamente dominante" no capitalismo consiste em capitalistas que competem entre si com diferentes interesses, onde, embora haja um interesse comum na preservação deste sistema, especialmente se for ameaçado por movimentos revolucionários, este interesse é demasiado geral para oferecer uma pauta comum com respeito à atuação do Estado, o que implica uma luta de classes, tanto no interior da burguesia como com a classe que vive do trabalho, já que em geral, toda medida de proteção das condições materiais da acumulação ou da ampliação da proteção social prejudica alguns capitalistas e beneficia outros - ou os prejudica menos.

Parece-nos indispensável para pensar sobre o Estado no atual sistema capitalista, retomar autores mais contemporâneos como Mészáros e sua utilização da função corretiva vital das formações estatais historicamente constituídas do capital como a manutenção e o fortalecimento dos imperativos materiais irreprimíveis da auto-expansão do sistema¹³ (MÉSZÁROS, 2015, p. 18). Em outras palavras, as formações estatais do sistema do capital não são de forma alguma inteligíveis em si mesmas, mas como um complemento corretivo necessário para os defeitos estruturais na expansão da reprodução metabólica social da qual este autor refere. Desta forma, como afirma Fallas (2016, p. 56), com base em Mészáros, o Estado é essencial para descobrir defeitos formais do sistema de relações sociais vigente e tomar medidas paliativas para possibilitar sua reprodução, já que se constitui como um mecanismo impotente para a resolução de problemas sociais ao possuir na raiz estes antagonismos das classes sociais. Para Mészáros (2010), o desenvolvimento do sistema do capital exigiu uma estrutura de comando político separada para se constituir como tal. Fallas (2016), na mesma linha do autor, menciona que, em um dado momento de seu desenvolvimento, o capital teve que atribuir a diferentes estruturas as funções de caráter socioeconômico e as de caráter político.

¹³ Como diz Paniago (2012, p. 86) mencionando Mészáros: “A intervenção remediadora prática do Estado, como o fim de assegurar o funcionamento do sistema, aparece de forma mais explícita quando se examinam os mecanismos de sua intervenção corretiva sobre os efeitos estruturais do sistema do capital (separação entre produção e controle, produção e consumo e produção e circulação).”

A estrutura política, representada no Estado, faz parte da base material do sistema do capital e desempenha funções de acordo com as diferentes necessidades impostas pelo capital e seu imperativo de expansão voltada para a acumulação. Assim, o capital é seu próprio sistema de comando e a dimensão política é uma parte integrante, e não subordinada.

Na mesma linha de pensamento, Paniago (2012), também apoiada em Mészáros, menciona que o Estado não é um agente de reconciliação de classes como sustentam as teorias do ponto de vista do capital, que se limitam à afirmação positiva da "permanencia de las jerarquías estructurales establecidas" (p. 26). A autora afirma que o Estado não pode realizar esta "reconciliación" ou "solución de las contradicciones" (p. 27), uma vez que as deficiências estruturais do sistema permanecem, as quais são agravadas pelo fim da ascendência histórica do capital, ativando os limites absolutos do sistema.

O capital necessitou, durante sua formação histórica, promover a separação da unidade entre produção e controle, a fim de alcançar os níveis de acumulação necessários para a superação da antiga forma feudal de produção, marcadamente limitada pelos padrões da autossuficiência produtiva e da circulação nos mercados locais. Assim, de acordo com Paniago (2012), o Estado moderno vem para atender a "completa ausência" ou "*falta de cohesión*" dos microcosmos socioeconômicos, uma vez que deixados ao seu "rumbo disruptivo" e em conformidade com sua determinação estrutural centrífuga, não haveria condições objetivas para que o sistema do capital se consolidasse como inerentemente totalizador e global (PANIAGO, 2012, p. 80).

Portanto, o Estado é necessário para a preservação e operação do sistema do capital como um controle político separado, que, ao mesmo tempo em que permite o funcionamento individual e competitivo de suas unidades separadas, supre o sistema de sua unidade ausente, garantindo a coesão necessária ao funcionamento de tudo (MÉSZÁROS, 2010, p. 50).

Voltando a Paniago (2012, p. 82), o Estado moderno, como estrutura de comando político extenso do capital, desempenha uma função vital no processo de "transformación de las unidades inicialmente fragmentadas del capital en un sistema viable, con el fin de tener un cuadro general para la completa articulación y manutención de un sistema global", contribuindo significativamente não apenas para a formação e consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade, mas também para seu funcionamento ininterrupto; deve, portanto, ser entendido como parte constitutiva da própria base material do capital.

No modo de produção capitalista, o Estado assume formas históricas variadas em função das lutas históricas mediadas pela contradição capital-trabalho, contudo, sempre mantendo seu caráter de classe, de modo que perpetua intacta sua essência. Como Pastorini (2019) argumenta, o Estado, por meio da combinação entre coerção e consentimento, propiciará as condições necessárias para a valorização e acumulação do capital mediado pela produção de mercadorias. Desta forma, constata-se que a natureza do Estado está imbricada com a questão de classe, sendo seus estágios moldados de acordo com as necessidades da reprodução do capital.

Retornando a Mandel (1987), as principais funções do Estado podem ser classificadas da seguinte forma:

- 1) Prover as condições gerais de produção que não podem ser garantidas por meio das atividades privadas dos membros da classe dominante.
- 2) Reprimir qualquer ameaça ao modo de produção prevalecente por parte das classes dominadas ou de alguns setores particulares das classes dominantes. [...]
- 3) Integrar as classes dominadas para assegurar que a ideologia dominante da sociedade continue sendo a da classe governante. (MANDEL, 1987, p. 75)

Essas funções serão matizadas em cada momento histórico de forma diferenciada e estão tensionadas pelas lutas entre as classes, os setores e os grupos que buscam incidir na dinâmica social para impor seus interesses.

Pensadores latino-americanos, como Osorio (2019), indicam que o Estado é uma entidade complexa e afirmam que ele é mais do que uma dominação de classes, embora seja essencialmente uma dominação de classes. Esse autor menciona que o Estado apresenta pelo menos quatro particularidades que sintetizam sua importância na sociedade capitalista moderna. Em primeiro lugar, ele ressalta que o Estado é a única instituição que tem a capacidade de fazer com que os interesses sociais particulares de uma classe apareçam como os interesses da sociedade como um todo. Uma segunda particularidade do Estado é que ele sintetiza costumes e valores compartilhados e projeta rumos e metas comuns para todos os membros da sociedade, ou seja, apresenta uma sociedade ilusória e cria um imaginário de que as distintas classes e setores da sociedade estão em um mesmo caminho. Outra de suas peculiaridades é que o poder é reproduzido a partir de todos os cantos da sociedade. Finalmente, o autor menciona que as sociedades não apenas produzem, mas também se reproduzem nos campos material, social, político e ideológico, e é o Estado que desempenha o papel essencial neste processo.

Desta forma, é evidente que, quando nos referimos ao Estado, estamos nos referindo a uma entidade particular e de vital importância na organização societária capitalista moderna, que inclui o conjunto de instituições, o corpo de pessoas funcionárias que administra e trabalha nestas instituições, as leis e normas, assim como um condensado da rede de relações de poder, dominação, forças e laços comunitários que atravessam a sociedade (OSORIO, 2019, p. 19), todos marcados e atravessados pelas funções de dominação e poder das classes sociais.

Um aspecto importante que o autor enfatiza é a aparente ruptura entre os processos econômicos e políticos. A compra e venda da força de trabalho, seu uso e exploração aparecem como processos regidos por uma lógica alheia às coerções extraeconômicas. Desta forma, a principal cristalização do Estado capitalista aparece como estranha à exploração e à reprodução das classes. Continuando com Osorio (2019), o Estado capitalista se apresenta não apenas como uma correlação de forças nas quais predominam os interesses das classes dominantes, mas é, sobretudo, uma relação social que cria forças e modifica essas correlações em favor daqueles que dominam (OSORIO, 2019, p. 51). A luta entre capital e trabalho foi responsável pela constituição do Estado, pelo surgimento de ações do Estado e de outras instituições para aliviar, de certa forma, a desigualdade que surge, necessariamente, da exploração do capital sobre o trabalho.

Assim, é a partir da dependência ontológica do Estado em relação à economia, que a política social, por mais que possa contribuir para a defesa da classe trabalhadora, terá sempre como limite insuperável a reprodução do capital¹⁴. Como Paniago (2012) explica, a dominação do capital sobre o trabalho é fundamentalmente de natureza econômica e não política, de modo que a dominação do capital não pode ser quebrada no nível da política.

Em particular, o Estado nas economias dependentes está marcado por relações desiguais de poder que limitam o exercício de sua soberania em relação a outras formações econômico-sociais às quais ele está submetido. Assim, segundo Brettas (2017), o Estado funciona como uma ferramenta a serviço dos interesses das classes dominantes dos países centrais, ao mesmo tempo em que expressa

¹⁴ Apesar de que Marx considera a emancipação política essencialmente limitada, não deixa de reconhecer sua positividade. Como ele mesmo afirma (MARX, 1991, p. 28): “Não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual”.

as necessidades da classe dominante local, em suas relações de contradição e subordinação com elas. Isto se reflete no caráter autoritário dos Estados nas economias dependentes:

La debilidad en la estructura de tales clases y la acumulación de contradicciones del sistema mundial capitalista en las zonas periféricas y dependientes -lo que implica debilidades estructurales del Estado y del sistema mundial de dominación en el capitalismo dependiente- son compensadas por el peso de las dimensiones autoritarias del Estado y del gobierno, mismo bajo características democráticas, y por la internacionalización en el -y por parte del- Estado dependiente de las relaciones de poder de los Estados y capitales centrales e imperialistas. (OSORIO, 2014, p. 207)

Desta forma, as aproximações realizadas aos fundamentos do Estado, conforme tentamos delinear nas páginas anteriores, possibilita, compreender a importância de analisar esta categoria a partir de uma perspectiva da totalidade social, ou seja, compreendê-lo dentro do próprio *sociometabolismo* do capital, fundamentado em uma aproximação histórico-crítica da realidade, a fim de analisar as mediações existentes para compreendê-lo dentro das relações capitalistas que lhe deram origem e o sustentam. Para aproximar-nos ao objeto de pesquisa, é necessário compreendê-lo a partir de suas determinações e com as particularidades de cada momento histórico e com a particularidade da região. Como Marx menciona em *Glosas marginais ao programa do Partido Operário Alemão* (1966, p. 24)

La sociedad actual es la sociedad capitalista, que existe en todos los países civilizados, más o menos libre de aditamentos medievales, más o menos modificada por las particularidades del desarrollo histórico de cada país, más o menos desarrollada. Por el contrario, el Estado actual cambia con las fronteras de cada país.

Não há dúvida que o Estado nesta região é determinado pela relação de dominação típica do capitalismo, ainda que contenha suas particularidades, e por esta razão, para alimentar a análise do Estado na América Latina, é necessário considerar o que Zavaleta (1986) chamou de uma formação social *abigarrada*¹⁵. Esta noção mostra como o Estado moderno tem sua gênese em um processo de

¹⁵ O conceito de a formação social *abigarrada* foi construído por René Zavaleta Mercado, considerando as proposições do filósofo alemão Ernst Bloch em "El principio esperanza", uma vez que suas reflexões sobre a "no simultaneidade de lo simultáneo" serviram-lhe para aprofundar suas reflexões sobre as sociedades estruturadas pela dominação colonial e capitalista e para problematizar a configuração do tempo histórico em sociedades como as latino-americanas (CABALUZ; TORRES, 2022). A categoria formação social *abigarrada* remete à convivência do múltiplo, do diverso e do heterogêneo. É uma categoria que enfatiza a coexistência, na sobreposição desarticulada, na concorrência e na simultaneidade de modos de produção, temporalidades históricas, concepções de mundo, formas de organização política, entre outros. Em formações sociais *abigarradas*, a unidade é formal, aparente e incompleta; o que predomina é a desarticulação e a desorganicidade. É uma categoria de enorme riqueza, pois tenta tornar mais complexas as reflexões sobre modos de produção desarticulados e formações econômico-sociais, com base em um processo criativo de tradução que tenta explicar a complexa realidade social da América Latina.

sobreposição de culturas, cosmovisões, organizações políticas e sociais anteriores ao colonialismo e ao capitalismo contemporâneo. Esta condição *abigarrada* na sociedade explica em parte a pouca aderência e o pouco alcance democrático na maioria dos países da região, onde em algumas zonas o Estado está "ausente" – apesar de que seja uma ausência proposital - e produz um vácuo de poder formal ocupado pelas oligarquias regionais que se apropriam do aparato estatal para benefício próprio.

O Estado capitalista só existe, enquanto forma já concreta como Estado capitalista de determinada formação econômico-social, com todas as determinações histórico-estruturais aí presentes, resultado tanto de um desenvolvimento interno específico como do lugar que cada formação ocupa no seio do sistema imperialista (CUEVA, 2012, p. 145). Por esta razão, é precisamente a configuração de cada formação o que determina a forma do Estado capitalista, de acordo com o grau de intensidade e desenvolvimento das contradições acumuladas no seu interior, da possibilidade objetiva de atenuação ou acentuação destas contradições e das funções concretas que surgem para esta instância, razão pela qual a luta de classes assume aqui uma relevância especial para a compreensão do Estado e das diferenciações existentes em cada formação social, não de forma mecânica ou indeterminada, mas necessariamente inscrita nos parâmetros estruturais de cada formação social do sistema capitalista como um todo.

Continuando com Cueva (2012), resulta que no interior deste sistema, e abstraindo das singularidades mais concretas dos países da região, a forma do Estado capitalista tende a ser marcadamente distinta - embora complementar - dependendo do Estado em questão, seja uma formação imperialista ou uma formação dependente, enfatizando que esta última não é por não ter alcançado um nível de desenvolvimento ou maturidade política, mas em virtude da própria lei do desenvolvimento desigual do capitalismo¹⁶, não pode deixar de se traduzir em um desenvolvimento desigual do Estado burguês.

Assim, o Estado deve ser entendido dentro de seu contexto mais amplo, dentro da lógica que acompanha a produção capitalista, de modo que reduzi-lo a suas instituições e à ação "neutra" na

¹⁶ O fator mais importante do progresso humano é o domínio do homem sobre as forças de produção. Todo avanço histórico se dá por um crescimento mais rápido ou mais lento das forças produtivas neste ou naquele segmento da sociedade, devido às diferenças nas condições naturais e nas conexões históricas. Tais disparidades dão um caráter de expansão ou compressão a toda uma época histórica e conferem diferentes proporções de crescimento aos diferentes povos, aos diferentes ramos da economia, às diferentes classes, instituições sociais e campos da cultura. Esta é a essência da lei do desenvolvimento desigual (NOVACK, 1973, p. 8).

sociedade de classes oculta as relações sociais desiguais que estão na base de sua particularidade como forma política e histórica. Como Osorio (2019) menciona, além das fissuras próprias de um Estado de classes, o Estado no capitalismo dependente está atravessado por pelo menos dois processos que definem suas particularidades e redefinem suas próprias fissuras. O primeiro processo se refere à condição de dependência das formações sociais nas quais se constitui. O segundo se refere ao significado da modalidade particular de exploração no capitalismo dependente, ou seja, a *superexploração* que determina as relações entre classes, frações e setores (OSORIO, 2019, p. 205).

Diante disto e retomando Cueva (2012), parece claro que uma aproximação de ordem global, as áreas de maior acumulação de contradições coincidem com o espaço dos países dependentes, razão pela qual este autor menciona que a condição destes países não é apenas sua base econômica, mas também a funcionalidade da instância estatal, já que esta deve assegurar a reprodução ampliada do capital em condições de grande heterogeneidade estrutural, que compreende "[...] desde la presencia de varios modos y formas de producción hasta la malformación del aparato productivo capitalista" (CUEVA, 2012, p.146); além disso, o Estado dos países dependentes tem que levar adiante o processo de reprodução em meio a uma constante drenagem de excedente econômico para o exterior, com suas implicações em termos de acumulação e a consequente necessidade de estabelecer certas modalidades de extração de tal excedente e, também, tem que impor certa coerência a um desenvolvimento econômico-social inserido na lógica geral do funcionamento do sistema capitalista-imperialista, quando por vezes a tarefa de integração de um espaço econômico nacional e da própria nação não está sequer concluída devido a sua própria condição e características de formação social dependente.

Assim, o Estado no capitalismo dependente implica uma condensação das relações de poder e dominação, assim como a construção de uma comunidade em um espaço específico do sistema mundial capitalista. Isto se caracteriza por relações restritas de soberania em relação às formações econômico-sociais e regiões que têm uma soberania mais ampla, na medida em que são Estados desenvolvidos, centrais, imperialistas. Este exercício desigual de soberania no interior do sistema mundial capitalista é uma característica estrutural, processo que se acentua ou atenua em diferentes períodos históricos¹⁷. Este duplo processo provoca um enfraquecimento ou a ausência nas classes dominantes do capitalismo dependente de projetos autônomos de desenvolvimento e de projetos

¹⁷ Osorio (2019) se refere a essa situação como sub-soberania, o que implica uma subordinação e associação do capital e de suas classes dominantes locais com o capital e as classes soberanas do mundo desenvolvido e imperialista.

nacionais; porém, seus projetos operam em condições de subordinação e associação aos capitais dos países centrais, que predominam em diversos momentos históricos.

A debilidade estrutural das classes dominantes e da subordinação dependente exige que o Estado no capitalismo periférico opere como uma relação social condensada de enorme relevância. Osorio (2019) menciona que a debilidade produtiva do capitalismo dependente tem sua correlação no forte intervencionismo estatal, como uma força para impulsionar os projetos hegemônicos, mesmo em situações nas quais a política econômica e o discurso predominante pretendam apontar para o fim da intervenção estatal. Um aspecto interessante de destacar no mencionado por Cueva (2012, p. 147), que afirma que o Estado dos "eslabones débiles" tende a adquirir formas ditatoriais, ou no melhor dos casos, despóticas, devido ao mesmo acúmulo de contradições que a sociedade civil é incapaz de atenuar e que cabe ao Estado atenuar. A hegemonia mencionada por Gramsci, segundo Cueva (2012), não é a característica mais marcante da dominação burguesa imperialista nos países dependentes, e isto não se deve apenas a razões conjunturais ou falhas ideológicas, mas está inscrita na própria configuração estrutural destas formações sociais e pela posição que ocupam na própria divisão internacional do trabalho.

Daí a relevância de partir da inserção da América Latina no capitalismo mundial e do papel do Estado e da política social, até as configurações atuais na reprodução do modo de produção capitalista, a fim de compreender a constituição das mediações necessárias para a reprodução do capital por meio da política social, como será exposto a seguir.

2.3 A política social como estratégia do Estado para a reprodução do capital e da força de trabalho

Para entender a política social como um mecanismo utilizado pelo Estado para a própria reprodução do sistema capitalista, devemos analisar o papel dessas políticas públicas no modo de produção capitalista e a importância que elas têm para o processo de reprodução da sociabilidade burguesa.

A política social é entendida como uma forma particular de intervenção do Estado dirigida diretamente para as condições de vida e reprodução da classe trabalhadora por meio da distribuição secundária da renda. Segundo Seiffer (2008), as políticas sociais têm indiretamente cumprido uma função reguladora das condições de venda e uso da força de trabalho, tornando-se importantes agentes de proletarianização. A mesma autora indica que a política social tem sido uma das formas que as

sociedades têm encontrado para "dar respuesta", parcial e contraditoriamente, à forma da mercadoria da força de trabalho, garantindo sua reprodução sem "costo directo" para o capital individual.

A política social, neste sentido, é entendida como um processo e resultado complexo e contraditório, que se estabelece entre o Estado e a sociedade civil, no âmbito dos conflitos e da luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, como menciona Behring (2006), tanto em seus grandes ciclos de expansão como em seus momentos de estagnação; seu surgimento e desenvolvimento no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes é problematizado, com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades. Assim, a condição histórica e social da política social deve ser extraída do próprio movimento da sociedade de uma maneira geral, sem perder de vista as particularidades dos Estados nacionais.

Levando em conta o mencionado sobre a natureza e a função social do Estado e sobre os limites da esfera política diante dos problemas sociais, já que o Estado é produto das relações sociais, Marx (1973), embora não faça uma análise direta sobre a política social, começa a elucidar sobre a incapacidade do Estado de solucionar os males sociais, levando em conta as condições históricas do pauperismo no contexto da Revolução Industrial, ocorrida na Europa entre os séculos XVIII e XIX¹⁸. Segundo Marx (1977), na Inglaterra, a situação de pauperismo vivida pelos impactos da primeira onda de industrialização, iniciada no último quartel do século XVIII, é atribuída a uma falha na administração e da assistência, como foi o caso da Prússia e da França, embora a Inglaterra estivesse mais avançada politicamente, as medidas e legislações contra o pauperismo não eliminaram suas causas fundamentais. De fato, a pauperização massiva da população trabalhadora foi o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial, que foi amplamente estudada; tratava-se de um fenômeno novo, sem precedentes na história, pois, embora a desigualdade entre classes não fosse inédita, assim como a polarização entre ricos e pobres e a apropriação de bens sociais, o que era radicalmente novo era a dinâmica da pobreza que estava se generalizando.

Pela primeira vez na história, segundo Netto (2012), a pobreza crescia em proporção direta com o aumento da capacidade social de produzir riqueza. Enquanto a sociedade, por um lado, revelava sua progressiva capacidade de produzir mais bens e serviços, por outro, o número de seus membros

¹⁸ Como aponta Tonet (2013. p. 48-49), essa revolução proporcionou mudanças essenciais nos aspectos econômicos, políticos, sociais, ideológicos, culturais e familiares. Tais transformações possibilitaram uma grande melhoria nas condições de vida da humanidade, entretanto, trouxeram fortes impactos negativos para a nascente classe trabalhadora, pois impuseram condições de miséria e pobreza sem qualquer proteção política legal, expressando péssimas condições de vida e trabalho dos proletários.

aumentou, os quais, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, se encontravam despossuídos até mesmo das condições materiais de vida das que dispunham anteriormente. Ou seja, a própria dialética do capitalismo consiste em que enquanto este sistema de produção desenvolve forças produtivas, ao mesmo tempo implica o desenvolvimento da classe trabalhadora, e isto gera contradições e polarizações crescentes.

Como o mesmo autor aponta, nas sociedades anteriores à sociedade capitalista, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez devido em grande parte ao baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais, no entanto, naquele momento, a pobreza mostrou-se ligada a um quadro geral que tendia a reduzir fortemente a situação de escassez. Ou seja, a pobreza acentuada e generalizada do primeiro terço do século XIX, conhecida como pauperismo, aparecia como nova, uma vez que era produzida pelas mesmas condições que propiciavam os pressupostos de sua redução.

Por esta razão, as formas de seu enfrentamento têm sido articuladas em termos de reformas que preservam, sobretudo, a propriedade privada dos meios fundamentais de produção. Nas palavras de Netto (2012)

[...] o trato das manifestações da “questão social” é expressamente desvinculado de qualquer medida tendente a problematizar estruturalmente a ordem econômico-social estabelecida; trata-se de combater as manifestações da “questão social” sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa. Tem-se aqui, obviamente, um reformismo para conservar (NETTO, 2022, p. 205)

Por exemplo, a Inglaterra inicialmente tentou eliminar o pauperismo com medidas administrativas e assistenciais e incorporou formas de repressão, mas, como Marx (1977) menciona, a miséria universal foi entendida neste país apenas como uma particularidade da legislação inglesa. A França e a Prússia também procuraram tomar medidas dentro destes limites. Como o mesmo autor menciona (1977, p. 57), “[...] Inglaterra cree que la miseria tiene su fundamento en la ley, lo cual no resuelve las causas estructurales de la misma”. Fundamentando esta ideia, é importante destacar a conclusão de Behring e Boschetti (2006, p. 46):

Portanto, se a política social é uma conquista civilizatória e a luta em sua defesa permanece fundamental, podendo ganhar em países como o Brasil uma radicalidade interessante, ela não é a via de solução da desigualdade que é intrínseca a este mundo, baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria em meio à abundância.

Por sua natureza e considerada isolada da totalidade social e do fundamento ontológico que lhe dá origem, a política social, que tem no Estado seu sujeito fundamental, não pode extrapolar a órbita da sociedade burguesa, já que nasce articulada a ela. Mesmo que possa entrar em choque com certos interesses do capital, este choque não é radical e, portanto, não aponta para a sua superação.

Entretanto, é preciso levar em conta que a política social faz parte de uma totalidade social mais ampla e é no interior desta totalidade social que ela adquire sentido. Este sentido é determinado por sua conexão com um objetivo que não é estabelecido pela política social endogenamente, mas pelas classes fundamentais desta sociedade. Como mostra Behring (2000), é reconhecido que a existência da política social é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, ao específico modo capitalista de produzir e se reproduzir.

Tonet (2015), por sua vez, contribui para esta discussão. Ele menciona que a luta entre capital e trabalho também foi responsável pelo surgimento de ações - como a política social - por parte do Estado e de outras instituições, para amenizar a pobreza que necessariamente surge da exploração do capital sobre o trabalho. Esta política social não é uma simples concessão do Estado burguês, mas sempre resultará, em maior ou menor grau, da luta entre o capital e o trabalho. Assim, estas ações poderão contribuir mais para a reprodução dos interesses do capital ou para a defesa dos interesses da classe trabalhadora, dependendo do momento histórico e das necessidades concretas do sistema do capital para sua reprodução, assim como das lutas entre as forças em confronto. Entretanto, dada a dependência ontológica do Estado em relação à economia, a política social, por mais que possa contribuir para a defesa dos interesses da classe trabalhadora, sempre atingirá um limite insuperável, estabelecido pela própria reprodução do capital.

Entretanto, a política social também incorpora lutas pela universalização dos mais diversos direitos e pela expansão das instituições democráticas exigidas pela cidadania. Visto desta forma, a política social é entendida a partir de seu caráter contraditório, que "não são uma decorrência natural do Estado burguês" (NETTO, 1992, p. 29), mas também parte de uma concretização da mobilização e organização da classe trabalhadora dentro de uma lógica capitalista. Em outras palavras, a política social é eminentemente contraditória, pois, embora possa representar e incorporar algumas demandas da classe trabalhadora, é sobretudo, um mecanismo de reprodução do sistema capitalista e, portanto, situa-se no âmbito da emancipação política, que, embora importante e necessária, é insuficiente para a superação deste sistema de exploração no qual vivemos.

Pastorini (2019), reforçando esta ideia, pois menciona que a política social é um instrumento importante utilizado pelo Estado para criar as condições necessárias ao processo de valorização e acumulação do capital, ao mesmo tempo em que atende a algumas das necessidades relativas da existência dos sujeitos. Ou seja, responde às necessidades objetivas e subjetivas que derivam de como os seres humanos participam da esfera de produção, que é, portanto, o ponto de partida para a análise da política social, sem desconsiderar que existe uma articulação dialética entre os diferentes elementos da totalidade do ciclo do capital e, assim, a compreensão da forma particular de articular os distintos momentos indissociáveis - produção, distribuição, troca e consumo - será central para o debate sobre a política social. É no interior desta dinâmica que a política social chega a seus destinatários na forma de serviços, bens, benefícios, entre outros, por meio de ações desenvolvidas por técnicos, profissionais e outras pessoas funcionárias que viabilizam seus processos de trabalho pelas instituições públicas ou privadas que têm como objetivo atender as manifestações da questão social, sendo, ao mesmo tempo, uma condição essencial para consolidar o processo de produção e acumulação de riqueza.

Assim, para analisar a política social, é necessário entender a dinâmica da sociedade na sua totalidade, tanto a forma como se organiza a produção da vida material como as relações que se estabelecem na chamada superestrutura jurídica e política. Pensar a sociedade capitalista como uma totalidade¹⁹ em movimento - ou seja, em constante transformação - implica analisar a relação dialética entre suas partes constituintes. Com base no anterior, entender a sociedade como uma totalidade dinâmica implica compreender a profunda relação entre as partes do todo, seus movimentos, conexões e leis, bem como observar que os processos sociais são o produto das intenções, ações e interesses dos sujeitos que geram ações e estratégias. Evidenciar estas determinações econômicas e políticas é vital para desvendar a importância da política social e do Estado para a reprodução do capital. Por esta razão, compreende-se que toda intervenção do Estado na sociedade é econômico-política de forma articulada e não compreendida como partes independentes. A política social, entendida como mediação entre a sociedade e o Estado, expressará a correlação de forças entre classes, grupos e setores que tensionam a sociedade burguesa no processo de disputa pelo acesso, controle e

¹⁹ Como indica Lukács (1967), totalidade significa “[...] de un lado, que la realidad objetiva es un todo coherente en que cada elemento, de una forma o de otra, está en relación con cada elemento, y de otro lado, que esas relaciones, en la propia realidad objetiva, forman correlaciones concretas, conjuntos, unidades, articulados entre sí de formas completamente diversas, pero siempre determinadas” (LUKÁCS, 1967, p. 240).

apropriação da riqueza socialmente produzida (PASTORINI, 2016). Ao mesmo tempo, é uma expressão das lutas pela hegemonia política e ideológica da sociedade, razão pela qual, com as transformações no modo de produção, a política social se encontra permeada e vai assumindo matizes, sem perder sua essência original.

A política social, apesar de ser um instrumento utilizado pela classe hegemônica para a valorização do valor e a reprodução do sistema de produção, é uma mediação contraditória e tem se prestado historicamente para atender - embora de forma diferenciada - às demandas do capital e, em certa medida, às do trabalho. Um momento emblemático que representa o anteriormente mencionado, ocorreu no século XIX, com a conquista da legislação fabril pelos trabalhadores ingleses (MISHRA, 1982), que foi identificada por Marx (1975) como "la victoria de un principio" (p. 58) por ter institucionalizado um conjunto de benefícios físicos, morais e intelectuais juntamente com a garantia de uma redução da jornada de trabalho para dez horas. Isto é considerado uma conquista que, segundo Marx, resultou de uma batalha travada durante trinta anos com "una tenacidad admirable" e que pela primeira vez "aprovechándose de un desacuerdo entre los señores de la tierra y los señores del dinero" (MARX, 1975, p. 368). Somando a esta reflexão, Faleiros (2004) em seu livro clássico *O que é política social*, acrescenta que as políticas sociais aparecem como "dádivas", relacionando-as em seguida com as exigências do capital para se valorizar e reproduzir a força de trabalho, com as lutas sociais e crises do capitalismo.

Levando em conta as diferentes referências citadas, a partir de uma perspectiva histórico-crítica, propõe-se uma posição de análise que mostra que o conjunto de estratégias levadas a cabo pela classe dominante em cada momento histórico específico representa as necessidades sócio-históricas do capital. Como Mallardi (2016) menciona, nesta linha, as políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular são consideradas como parte das estratégias ou mecanismos necessários para garantir a reprodução da força de trabalho.

Como Yazbek (2008) menciona, as políticas sociais são, assim, abordadas como uma modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento às necessidades sociais da cidadania, expressando relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Em outras palavras, a política social atende as expressões da questão social gerada pela própria reprodução do sistema de produção capitalista, a fim de atenuar a luta de classes e proporcionar à população um mínimo de subsistência para seu consumo. Assim, a política social não pode ser desvinculada da necessidade da sociabilidade capitalista de contar com a presença de

trabalhadores livres que devem precisamente ser inseridos no mercado de trabalho para garantir sua reprodução cotidiana (IAMAMOTO, 1997).

A partir da localização geral da política social dentro dos mecanismos estatais de gestão da força de trabalho, Mallardi (2016) considera necessário mencionar quatro eixos que, de uma perspectiva histórico-crítica, orientam a aproximação aos fundamentos da política social; isto para compreender a racionalidade e direcionalidade adquiridas pela intervenção estatal sobre a questão social nas sociedades capitalistas.

Em primeiro lugar, a política social como mecanismo no marco da sociabilidade burguesa, para enfrentar o processo de pauperização absoluta ou relativa de amplos setores da classe trabalhadora, estratégias necessárias para garantir os níveis de produtividade do trabalho exigidos pelo capital (IAMAMOTO, 1997). Assim, a política social faz parte dos distintos mecanismos destinados a garantir a existência de "trabalhadores livres" disciplinados, como força de trabalho disponível para entrar no mercado de trabalho. Consequentemente, as políticas sociais - especialmente as políticas assistenciais - têm um significado sócio-histórico distinto da retórica burguesa hegemônica, que as associa à busca da eliminação da pobreza, garantindo o bem-estar social ou promovendo a igualdade entre os cidadãos. Estas abordagens, desconsiderando as múltiplas determinações da política social nas sociedades capitalistas, repercutem em análises que se limitam a considerações formais-abstratas, enunciando subsídios, recursos, mecanismos e capacidades de gestão, entre outros aspectos, invisibilizando sua funcionalidade nos processos de produção e reprodução social.

Um segundo elemento apontado por Mallardi (2016), é que a política social constitui uma redistribuição à população do valor criado pelas classes trabalhadoras e apropriado pelo Estado e pelas classes dominantes, já que, como este autor recupera de Iamamoto (1997),

[...] la riqueza social existente, fruto del trabajo humano, es redistribuida entre los diversos grupos sociales bajo la forma de distintos rendimientos: el salario de la clase trabajadora, la renta de aquellos que detentan la propiedad de la tierra, el lucro en las distintas modalidades (industrial, comercial) y los intereses de los que detentan el capital. Parte de la riqueza socialmente generada es canalizada para el Estado, principalmente bajo la forma de impuestos y tasas pagadas por toda la población. (IAMAMOTO, 1997, p.106)

De modo que as políticas sociais, "una forma transfigurada de la porción del valor creado por los trabajadores y apropiado por los capitalistas y por el Estado, que es devuelto a toda la sociedad". (IAMAMOTO, 1997, p. 107)

Como terceiro elemento, Mallardi (2016) refere-se ao fato de que a configuração da política social deve ser compreendida social e historicamente no marco da luta de classes e, em seu interior, das reivindicações que a classe trabalhadora consegue estabelecer. Assim, como argumenta Viera (1999), no capitalismo, a política social - entendida como intervenção governamental nas relações sociais - aparece com as mobilizações operárias desenvolvidas no século XIX, enquanto antes de ser uma estratégia governamental, os problemas ligados à política social se encontram nas principais reivindicações trabalhistas, pois "no ha existido política social desvinculada de los reclamos populares. En general, el Estado acaba asumiendo algunas de estas reivindicaciones en el transcurso de su existencia histórica. Los derechos sociales significan, en primer lugar, la consagración jurídica de reivindicaciones de los trabajadores" (VIEIRA, 1999, p. 33-34). Na mesma linha, Behring (2006) fornece elementos para a compreensão das relações de concessão e conquista que atravessam a política social, as quais, mais ou menos flexíveis, estão ligadas à correlação de forças na luta das classes sociais fundamentais e dos diferentes setores envolvidos. Assim, a autora afirma que, em períodos de expansão capitalista, as possibilidades de conquista se ampliam, enquanto, em períodos de recessão, essas possibilidades se restringem.

Como quarto elemento, Mallardi (2016) indica que conseqüentemente, enquanto as demandas populares foram instalando reivindicações na agenda do Estado que tinham que ser atendidas para evitar conflitos fundamentais, reconhece-se que é por meio da política social que o Estado burguês "procura administrar las expresiones de la cuestión social, de forma tal que atienda las demandas del orden monopolista, conformando así, por la adhesión que recibe de categorías y sectores cuyas demandas incorpora, sistema de consenso variables, pero operantes" (NETTO, 2002, p. 20).

Em síntese, acompanhando a Mallardi (2016), é evidente que, o entendimento da política social, deve ser feito no marco das determinações sócio-históricas, sendo obrigatório entender seus fundamentos e racionalidades no marco da totalidade concreta na que estão inseridos. Assim, longe de determinismos monocausais, a aproximação proposta pela perspectiva histórico-crítica permite apreender a gênese da política social no marco da questão social como produto da sociabilidade capitalista, assim como sua funcionalidade dentro das estratégias ou mecanismos estatais para garantir a reprodução da força de trabalho. Assim, a política social nasce e se desenvolve com a intencionalidade de enfrentar a questão social, como menciona Yazbek (2004), o caráter regulador da intervenção estatal no âmbito das relações sociais na sociedade, confere-lhe um formato fragmentado e sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Estas ações do Estado, que deixam de lado os

setores mais empobrecidos da força de trabalho, devem ser apreendidas no contexto contraditório das transformações econômicas, sociais e políticas que caracterizam o desenvolvimento capitalista, onde as intervenções no âmbito social, e particularmente na assistência social, vêm representando um espaço de menor relevância na administração pública.

Como aponta Sposati (1988):

Las políticas sociales [...] entre estas la asistencia social, aunque aparenta tener la finalidad de contener la acumulación de la miseria y su minimización a través de la acción de un Estado regulador de las diferencias sociales, de hecho no lo hacen. Constituidas en la red de los intereses que marcan las relaciones de clase, las políticas sociales [...] han conformado una práctica gestinaria del Estado, en las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, como favorecedoras, al mismo tiempo, de la acumulación de la riqueza y de la acumulación de la miseria social (SPOSATI, 1998, p.11).

Esta mesma autora expressa que diferentes estudos sobre a política social na periferia capitalista, como Vasconcelos (1988), Moura (1989) e Vieira (1983), a partir da perspectiva marxista, indicam que esta é estruturalmente condicionada pelas características políticas e econômicas do Estado, seja nos países centrais ou nos dependentes. Desta forma, a abordagem utilizada para compreender a política social é a partir da totalidade, ou seja, a política social como mediação entre economia e política, como resultado de contradições estruturais engendradas pela luta de classes e delimitadas pelos processos de valorização do capital (BHERING, 2006), tudo isto no marco da condição geral da política social no contexto da atual crise do capitalismo.

Não se trata de compreender a política social desligada da base material objetiva sobre a qual ela nasce e se desenvolve, o que nos levaria a localizá-la de forma endógena, parcial e isolada, reduzindo-a apenas a vitórias da classe trabalhadora, ou a meras concessões do Estado, acentuando a ideia da possibilidade da superação da ordem socioeconômica mundial por meio da acumulação sistemática de políticas sociais, com fundamento em uma base jurídica igualitária. Se cairmos neste jogo democrático reformista, de pensar resolver gradualmente as desigualdades sociais por meio da política social, ficará evidente as limitações para desvendar o horizonte da busca por uma emancipação humana, o que vai contra a sua própria natureza. Parafraseando Marx (1995), as lutas sociais estão equivocadas sempre que tenham como horizonte substituir uma forma particular assumida pelo Estado burguês, como este autor cita em *Glosas Críticas Marginas ao artigo 'O Rei da Prússia e a Reforma Social' por um prussiano*: "[...] jamais encontrará no 'Estado e na organização da sociedade' o fundamento dos males sociais" (MARX, 1995, p. 1).

O desenvolvimento do sistema de produção capitalista na história, em cada padrão de reprodução, gerou uma série de condições para a classe trabalhadora, expressas em pauperismo, desemprego, desigualdade e outra série de consequências que remontam às origens da industrialização capitalista com suas determinações essenciais sobre a desigualdade de classe moderna e as reações da classe trabalhadora a tais condições. Por esta razão, é importante o exposto por Pimentel (2016), que menciona que a humanidade em geral viveu na pobreza; o único período em que a humanidade desconheceu as desigualdades de classe foi na pré-história da humanidade, onde a sobrevivência, a escassez e o pouco desenvolvimento das forças produtivas, obrigavam os seres humanos a compartilhar a vida²⁰.

Assim, ao longo da história, a desigualdade social se cristalizou na desigualdade de classes e em cada uma das sociedades desenvolvidas nos diferentes modos de produção que já existiram, podemos encontrar uma classe de produtores que mantém o resto da sociedade com seu trabalho e uma classe dominante que vive às custas do trabalho da classe trabalhadora. Isto gera uma luta de classes, mostrando que a opressão deste tipo não é produto da natureza humana, mas de um determinado desenvolvimento histórico da humanidade, que é essencialmente desigual. Portanto, antes de poder falar de política social, é necessário colocar este marco histórico do desenvolvimento das forças produtivas e da questão social, já que esta é a justificativa e a necessidade material apresentada, para que o Estado, exercendo seu papel em favor da reprodução do capital, comece a intervir sistematicamente na mesma.

É importante afirmar que historicamente existiram algumas formas de intervenção do Estado, porém, a política social, como amplamente explicado por autores como Faleiros (2004), Behring (2002, 2006), Boschetti (2006), Pastorini (1999), Netto (1992, 2002), Iamamoto (1997), Pimentel (2016), Seiffer (2011), Vasconcelos (1999), Coutinho (1999), Yasbek (2008) entre outros; sua gênese é explicada pelo próprio desenvolvimento do sistema de produção capitalista, especificamente em sua fase monopolista, onde o Estado começa a intervir de forma sistemática nas manifestações da questão social. Nesta linha, a vasta produção teórica existente nos permite compreender as contribuições da perspectiva histórico-crítica para desentranhar a funcionalidade sócio-histórica da

²⁰ De acordo com Engels (1979), a desigualdade de classe existente hoje remonta à época em que os seres humanos começaram a produzir excedentes no período neolítico. Como Mandel (1978, p. 13-14) coloca. “No todas las desigualdades son desigualdades de clase [...] la desigualdad de clases es una desigualdad que tiene sus raíces en la estructura y en el desarrollo normal de la vida económica y que es mantenida y acentuada por las primeras instituciones sociales y jurídicas de la época”

política social no marco da sociabilidade burguesa. É no curso do desenvolvimento do capitalismo, atravessado pelas lutas sociais entre capital e trabalho, que se constituem as respostas sociais mediadas por determinadas organizações sociais e pelo Estado, em um processo impulsionado pelo interesse e pelo movimento de reprodução do capital.

Acompanhando Pimentel (2012), a intervenção do Estado se torna imprescindível como forma de atenuar a estagnação econômica, já que passa a intervir diretamente nas expressões da questão social como árbitro no conflito entre capital e trabalho, garantindo a reprodução capitalista em seu processo de expansão e acumulação, ao mesmo tempo em que garante o pleno desenvolvimento do capital monopolista.

Esta explicação sobre a gênese e o desenvolvimento histórico da política social se torna indispensável para compreender a política da assistência social, que tem sido um mecanismo do capital para seu desenvolvimento e expansão, não apenas assegurando sua legitimidade, mas, também assegurando a realização do ciclo do capital em determinados momentos históricos para sua reprodução; o que será explicado mais amplamente no próximo item.

2.4 A política de assistência social: sua função essencial na sociedade capitalista

A assistência, como modalidade de intervenção social, adquiriu um papel de protagonismo nos países latino-americanos. Ou seja, a permanência do componente assistencial da política social, predominância que varia de acordo com o contexto histórico e social de cada nação, é uma particularidade que diferenciou as políticas sociais latino-americanas das implementadas nos países europeus. Esta preocupação é ainda mais relevante, uma vez que certas perspectivas afirmam que modelos de proteção social baseados em princípios de seguridade poriam em questão a persistência da assistência como modalidade de política social.

Do ponto de vista político, as intervenções da política social, e particularmente, na assistência social, têm sido apresentadas como um espaço propício para o desenvolvimento de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também como bandeira privilegiada para as campanhas eleitorais. As ações destinadas especialmente para enfrentar a pobreza, como as políticas de assistência social, são percebidas como dádiva paliativa, renegada como secundária e marginal em relação à já precarizada política social como um todo.

Ao ser uma expressão da política social, a assistência social é também uma estratégia reguladora das condições de reprodução social. Além disso, quando é dirigida especialmente aos setores mais excluídos e subalternos da sociedade, esta situação se torna mais grave e reitera a figura do "necessitado" em um processo de encobrimento das relações de dominação. Como menciona Yazbek (2004), historicamente, a assistência tem sido uma das estratégias utilizadas pelo Estado para enfrentar a questão social e, portanto, não se dissocia das relações que caracterizam a sociedade de classes. A particularidade desta política de assistência social, segundo a mesma autora, vem acompanhada por uma série de questões ideológicas, entre as quais podemos destacar: o discurso do favor e do clientelismo, exercendo um papel de comando no trato com as pessoas mais empobrecidas, reproduzindo a "ciudadanía invertida" (p.17) e as relações de dependência de matriz conservadora. Além disso, a política de assistência social está ligada ao trabalho filantrópico, voluntário e solidário, e a intervenção técnica e profissional é mistificada por este tipo de ações.

Historicamente, a assistência social foi construída sobre bases institucionais inspiradas nas ações da rede filantrópica, como instituições religiosas, entidades beneficentes etc. Por esta razão, uma de suas marcas é o assistencialismo paternalista e baseado na dádiva, uma ação que remonta às origens da sociedade e, quando regulada pelo Estado, se configura como uma relação jurídica que se efetiva a partir dos registros para a obtenção de um subsídio, muitas vezes permeada pelo favoritismo na distribuição. Por último, tem uma conformação em muitas ocasiões inoperante e burocratizada, determinada pelo lugar que ocupa na política pública e na distribuição dos recursos. A visualização do caráter desarticulado do aparato estatal neste campo, permite ver a direcionalidade fragmentada e atomizada de sua abordagem.

Assim, com o dismantelamento progressivo dos serviços sociais, a assistência social só garante um atendimento precário, que, além de garantir a relação de dominação-subalternidade, que contém intrinsecamente a função política de neutralizar as tensões existentes, é uma forma de gestão estatal da força de trabalho e desempenha o papel de ampliar as bases de legitimidade do Estado e de seu poder político de controle social. No entanto, apesar de sua constituição e funcionalidade contraditórias, é também um meio de acesso aos recursos de parte da população mais empobrecida.

Como mecanismo por meio do qual os setores mais pauperizados da classe trabalhadora têm acesso aos serviços e recursos que são muito variados e diversificados, a assistência social se coloca como uma política que atende a situação de espoliação e pobreza de um setor igualmente diversificado e cada vez mais amplo, que, tem em comum, a dependência da intervenção pública para sobreviver.

Sem dúvida, a assistência social é uma área controversa e complexa, Yazbek (2004) refere que ela é geralmente abordada a partir de sua forma aparente, como ajuda pontual e personalizada a grupos de maior vulnerabilidade social, onde sua atenção é cada vez mais focalizada e seletiva com programas com algum tipo de responsabilidade individual para a pessoa usuária do serviço.

Como Pastorini (2016) menciona, no contexto de reestruturação da dinâmica capitalista, desde a última década do século XX, as particularidades assumidas pela proteção social, especialmente no Cone Sul, onde se centra a autora, ficam evidentes de duas maneiras. Em primeiro lugar, partindo da lógica ideopolítica que orienta as ações de proteção social nestas sociedades dependentes localizadas na periferia do capitalismo, distancia-se dos princípios éticos (democracia, redistribuição, solidariedade, atenção ao risco coletivo, participação) que estruturaram os "sistemas" protetivos que começaram a ser organizados nas primeiras décadas do século XX. Pelo contrário, "los actuales formatos de protección social se estructuran apoyados en dos pilares fundamentales: los programas de transferencias monetarias condicionados y focalizados en la pobreza absoluta, y las acciones controladoras y coercitivas" (PASTORINI, 2016). Estes mecanismos de intervenção do Estado sobre a questão social se constituem nas principais estratégias para administrar a superpopulação relativa.

Além disso, outro elemento constitutivo deste processo de assistencialização da proteção social, segundo a autora, é a intensificação da participação do setor privado em áreas como saúde, educação e seguridade social, políticas sociais permanentes que eram os pilares sobre os quais a estrutura de proteção social se construía, juntamente com a legislação trabalhista. Por meio dos processos de "privatização" - direta e indireta - o Estado desempenhou e ainda desempenha um papel fundamental no incentivo à autoproteção dos trabalhadores e na criação de mecanismos para facilitar a apropriação do fundo público pelo setor privado.

Todas estas transformações terão impacto nas condições de produção e reprodução da força de trabalho, de modo que também é possível verificar uma mudança no perfil das pessoas trabalhadoras que são incluídos e expulsos do âmbito da proteção do Estado. Neste sentido, como fundamento, passamos a compreender que a categoria do Estado, assim como a da política social e, portanto, da assistência social, não podem ser explicadas escindidas da relação social em que são produzidas. Em outras palavras, a forma como a produção e reprodução das relações sociais é organizada e desenvolvida é uma matriz constitutiva para entender a sociabilidade em que vivemos e as condições sob as quais reproduzimos nossas vidas: o modo de produção capitalista.

Levando em consideração a natureza do Estado e da política de assistência social como parte da política social que reproduz o modo de produção capitalista e com sua particularidade, tratando da *superexploração* generalizada da força de trabalho nas formações sociais latino-americanas. Dessa forma, a próxima seção apresentará o desenvolvimento histórico do capitalismo dependente na América Latina, assim como o papel desempenhado pelo Estado e pela política social em cada um desses momentos históricos.

3 A INSERÇÃO DA AMÉRICA LATINA NO CAPITALISMO MUNDIAL

Para analisar as tendências atuais da política de assistência social, busca-se compreender historicamente seu percurso no desenvolvimento do sistema de produção capitalista. Para isso, é necessário estudar o papel da América Latina como região dependente, a fim de analisar suas particularidades e destacar o papel que o Estado e a assistência social têm desempenhado em cada um dos padrões de reprodução.

A lição que a história nos deixou, devido à base ontológica do sistema do capital, é que existe uma dissociação entre os fins de uma humanidade emancipada e os fins da reprodução do capital. Embora tenha havido a pretensão de controlar o capital, por meio de diferentes estratégias, desde as conservadoras até as social-democráticas e progressistas que defendem o aperfeiçoamento do capital, uma perspectiva crítica e revolucionária é inevitável para abandonar estes discursos e a falsa ilusão de um mundo igualitário e livre sem a superação radical do capital.

Assim, nesta seção, serão apresentadas características gerais de cada padrão de reprodução capitalista na região, a fim de lançar as bases para o posterior desenvolvimento da particularidade latino-americana e como isto determina o papel do Estado e a tendência da assistência social. A reprodução do capital assume diversas formas em diferentes momentos históricos, tendo que readaptar-se às mudanças produzidas no sistema mundial e na divisão internacional do trabalho, reorganizando a produção em novos eixos de acumulação e novos valores de uso, "Isto torna possível historizar a reprodução do capital e diferenciar os padrões estabelecidos" (OSORIO, 2012, p. 41). Isso é o que ficará evidente no próximo item.

3.1 As determinações históricas dos padrões de reprodução no papel do Estado e da política social

Antes de começar a analisar o papel do Estado e da política social, é indispensável esclarecer que o domínio do capital sobre o trabalho não se sustenta em uma relação de titularidade legal ou jurídica, mas na expropriação de mais-valor (PANIAGO, 2012). Assim, a autovalorização do capital - a criação de mais-valor - é o objetivo determinante, dominante e subjugante do capitalista, onde as

personificações do capital controlam o processo objetivo de reprodução e o controlam em favor do próprio capital.

Levando em conta essa base produtiva e com base na lei do desenvolvimento desigual e combinado desenvolvida por Trotsky (2002), as tendências do sistema do capital atuam de maneira diversa em diferentes partes do mundo, dependendo dos níveis mais ou menos avançados do desenvolvimento dos capitais nacionais e da posição dominante ou não no interior da estrutura do capital global. Por esta razão, considera-se necessário para nossa reflexão, colocar os determinantes históricos da América Latina como parte da engrenagem do capitalismo mundial e o papel do Estado neste processo de configuração.

O capitalismo teve, historicamente, diversas transformações em sua maneira de se reprodução, sem afetar seus próprios fundamentos - propriedade privada, trabalhadores livres para vender sua força de trabalho, classes sociais fundamentais, um Estado controlado pela burguesia, etc. - razão pela qual se considera apropriado passar pelos distintos momentos históricos do sistema de produção refletidos nos padrões de reprodução que o particularizam e, assim, destacar o papel do Estado e da política social através do desenvolvimento do capital.

Desde seu início, o capitalismo como um sistema mundial compreende o desenvolvimento, por um lado, e o subdesenvolvimento, por outro, como parte da unidade do próprio metabolismo do capital, como duas faces inseparáveis do capitalismo, como uma forma de interdependência mútua e dialética. Nesta linha de pensamento, é absurdo esperar que as relações entre países avançados e países periféricos resultem no desenvolvimento destes últimos. Características essenciais, articuladas dialeticamente, estão presentes nas economias capitalistas dependentes, como a *superexploração* da força de trabalho, que resulta em uma maior apropriação de mais-valor pelo capital por meio de diferentes formas; a chamada troca desigual, onde o capitalismo dependente produz mais-valor que não é apropriado pelo capital nacional, mas é transferido para os países capitalistas centrais para fazer parte da dinâmica de reprodução da acumulação nesses países; outras formas de transferências de valor, como o pagamento de juros das dívidas, a remessa de lucros, o pagamento de royalties; uma distribuição regressiva de rendas e riquezas como propriedades, ativos, entre outros; além da intensificação das manifestações da questão social gerada por essa concentração de riqueza nas economias dependentes.

Para poder compreender o desdobramento do desenvolvimento capitalista dependente, é indispensável compreender que após o processo de independência política na América Latina,

segundo Osorio (2012), uma série de padrões de reprodução do capital se apresentam na região, os quais, embora tenham uma lógica interna, fazem parte de um movimento mais geral que responde ao sistema mundial capitalista, portanto sua análise deve estar fundamentada em uma perspectiva da totalidade social.

O sistema mundial capitalista estabelece em seu curso diversas divisões internacionais do trabalho, nas quais adquire sentido o papel fundamental desempenhado pela América Latina como região produtora de metais preciosos, matérias-primas e alimentos desde a etapa colonial até a etapa do padrão primário-exportador. De acordo com Osorio (2012), a crise desse padrão e a etapa de transição para o processo de conformação do padrão industrial na América Latina têm lógicas internas, porém articuladas com a crise do mercado mundial derivada de uma longa etapa que vai desde a Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, que exige que o capital local gere um processo de industrialização como forma de reprodução.

Posteriormente, com a crise estrutural do capital, um novo padrão de reprodução se desenvolve nos anos 70, denominado padrão de exportação de especialização produtiva; segundo o mesmo autor, isto adquire sentido no contexto das revoluções tecnológicas que aceleram as comunicações, a redução do preço do transporte de mercadorias e um novo estágio do capital financeiro.

Deve-se ressaltar a grande importância de desvendar os elementos que possibilitam que as mudanças nos centros capitalistas propiciem transformações nas economias dependentes, evitando mecanicismos como o de supor que bastaria apenas conhecer a dinâmica das economias imperialistas para entender o que acontece no sistema mundial capitalista como um todo, mas se deve considerar que tratar de um padrão que toma formas em várias economias, revela características gerais e comuns, mas é necessário diferenciar as especificidades com as quais tal padrão se desenvolve nas diversas formações econômico-sociais.

Assim, nesta seção, serão apresentadas características gerais de cada padrão de reprodução capitalista na região, a fim de analisar como isto determina o papel do Estado e a tendência da assistência social em cada um desses momentos históricos. A reprodução do capital assume várias formas em diferentes momentos históricos, tendo que se readaptar às mudanças produzidas no sistema mundial e na divisão internacional do trabalho, reorganizando a produção sobre novos eixos de acumulação e novos valores de uso, "Esto permite historizar la reproducción del capital y diferenciar los patrones que se establecen" (OSORIO, 2012, p. 41).

Para conhecer as fases que o capitalismo pode assumir em uma determinada sociedade, deve-se observar que, dentro de um determinado período histórico, existem setores e ramos que atraem uma maior quantidade de investimento, constituindo o núcleo dinâmico da acumulação e reprodução capitalista. Assim, analisando um determinado período histórico, pode-se observar que o capital privilegia setores que, naquele momento, serão determinantes em seu processo de valorização.

Deste modo, a noção de padrão de reprodução do capital consiste na periodização do movimento repetitivo de valorização do capital, levando em conta o eixo dinâmico da acumulação capitalista em uma determinada região, país etc. É uma periodização que recorre ao método histórico-estrutural, tomando como fio condutor o movimento do capital (orientado por interesses bem definidos pela valorização do valor), mesmo que ele envolva relações sociais, políticas e culturais.

Para a apreensão do movimento de reprodução capitalista, surge a necessidade da incorporação de elementos como os mencionados por Osorio (2012):

[...] procedência do dinheiro investido (estatal, privado nacional ou privado estrangeiro); o tipo de máquinas e ferramentas que se empregam; os mercados em que se adquire; o nível de preparação requerido da força de trabalho; as formas de organização da produção (linhas de montagem, círculos de qualidade, trabalho domiciliar etc.); os valores de uso que se produzem; a quais mercados correspondem (bens-salário, bens suntuários ou bens de capital); as economias a que se dirigem os produtos; a mais-valia, o lucro e sua repartição (quanto regressa às matrizes como lucro, quanto é pago por tecnologias e patentes, quanto fica na economia local etc.); entre outros pontos relevantes. (OSORIO, 2012, p. 46-47).

O padrão de reprodução do capital engloba todos estes aspectos mencionados, mas de forma historicizada, o que nos permite esclarecer dois aspectos; primeiro, as razões pelas quais o capital se valoriza assumindo um determinado formato, priorizando a produção de determinados valores de uso, em um determinado período, configurando assim diferentes formas capitalistas. Conforme mencionado por Osorio (2012) "Não dá no mesmo valorizar o capital produzindo salsichas e produzindo canhões, assinala Marx, para enfatizar que o valor de uso de valorização define como características do capitalismo que será gerado" (OSORIO, 2012, p. 46). Consequentemente, o capital produtivo de um e do outro é diferente, assim como o mercado consumidor e as políticas econômicas estatais decorrentes. Em outras palavras, a título de exemplo, um país que baseia sua economia na produção bélica sustentará um mercado consumidor para seus produtos, estimulando conflitos armados, repressão policial interna etc. Além disso, o auge e declínio de um determinado padrão de reprodução envolve a análise das razões econômicas e políticas, ou seja, a análise dos projetos "de classe de determinados sectores del capital", que "se convierten en ejes de acumulación en cada caso"

e “proyectos de clase de otros sectores del capital” que passam, por sua vez, a ocupar “lugares subordinados” (OSORIO, 2012, p. 45). Estes projetos influenciam diretamente na sociabilidade das classes dominadas, de modo que, de acordo com o projeto de reprodução do capital adotado em uma dada sociedade, há uma maior ou menor agressividade em relação ao mundo do trabalho.

Segundo este autor, estes dois aspectos da “historización de la reproducción del capital” possibilitam “contar con mejores herramientas para comprender la dinámica dominante, económica y política, en tiempos específicos, y el terreno en que se desarrollan los conflictos clasistas”. (OSORIO, 2012, p. 45).

Da mesma forma, para considerar a existência de um “padrão de reprodução”, é necessário que ele reproduza certos padrões por algum tempo, isto é, que sua passagem pelas esferas da produção e da circulação deixe marcas por meio da repetição (OSORIO, 2012, p. 70). Neste sentido, cada “padrão de reprodução do capital apresenta especificidades quanto ao uso que faz do espaço geográfico. O capital intervém no território de maneiras diversas, segundo as necessidades particulares que sua metamorfose exige” (OSORIO, 2012, p. 73).

Desta forma, é importante mencionar que os padrões de reprodução do capital na América Latina podem ser diferenciados pelo fato de indicar os setores do capital que se tornam o dínamo da reprodução capitalista naquele período delimitado, é importante perceber que estes setores do capital continuam existindo como importantes frações da burguesia quando deixam de ser os polos dinamizadores, ou seja, quando passam a estar submetidos aos novos setores que ocupam seu espaço como núcleo de acumulação do novo padrão. Nesse sentido,

Em geral, pode-se observar que traços do padrão primário-exportador atravessam a reprodução do capital na região desde o século XIX até nossos dias, no século XXI. Na primeira etapa, como padrão dominante; posteriormente, com tais traços subordinados aos novos padrões existentes, readequando-se às novas condições. Assim como ocorre no México, que segue exportando prata, petróleo e hortaliças, em plena marcha do padrão exportador de especialização produtiva, com automóveis, aparelhos de televisão, motores de combustão interna etc”. (OSORIO, 2012, p. 78)

Além disso, o fato de o padrão de produção esteja baseado na *superexploração* da força de trabalho, contribui, como Brettas (2017) menciona, para transformar e direcionar a forma de intervenção estatal em momentos históricos definidos, por exemplo, alimentando a necessidade do uso de mecanismos de coerção, mesmo que seja em um regime formalmente democrático. Isto porque as relações de troca desiguais, que marcam as economias dependentes, e as transferências de valor que são geradas, impõem limites à dinâmica da acumulação interna e são respondidas com salários

abaixo do mínimo de subsistência, intensificação do trabalho e extensão da jornada de trabalho, o que permite a ampliação do trabalho excedente.

Esta característica estrutural da década de 1970, mostra em seu próprio desenvolvimento, a deterioração das condições de vida da população e permite uma margem muito reduzida para atender às demandas expressas nas reivindicações da classe trabalhadora. O processo de concentração da riqueza gera a potencialização dos enfrentamentos entre as classes sociais, causando uma série de consequências nas relações sociais inerentes ao próprio metabolismo do capital.

Para poder compreender a dinâmica assumida pelo Estado em cada momento histórico, partiremos das transformações do modo de produção capitalista manifestadas em cada um dos padrões de reprodução, que determinam as relações sociais, como será explicado a seguir.

3.2 O Capitalismo mercantil: as portas para a inserção da América Latina no capitalismo mundial

O trabalho é a condição básica e fundamental de toda a vida humana. Tanto é assim, que devemos dizer que o trabalho criou o próprio ser humano (ENGELS, 1962, p. 5). Como afirma Marx (1983, p. 46), o trabalho, ou seja, o intercâmbio material do ser humano com a natureza, é o fundamento da vida social, por ser o produtor da totalidade do "contenido material de la misma". Historicamente, as relações sociais têm sido organizadas por meio do trabalho, e o capitalismo não é exceção.

Em um modo de produção no qual a riqueza gerada pelo trabalho é expropriada pelas classes dominantes, requer a criação de diferentes mecanismos para sua reprodução, tais como o Estado. Desta forma, o capital é uma relação social, como menciona Fallas (2019), que se baseia na forma como os seres humanos estabelecem um intercâmbio com a natureza e, portanto, um intercâmbio entre si. Continuando com a mesma autora, é possível observar ao longo do desenvolvimento desta relação, uma determinação histórica que se manifesta sob a forma de um imperativo estrutural, caracterizado por uma sociedade em constante expansão e que se orienta pela acumulação. Ao longo do desenvolvimento histórico, essa relação conseguiu se tornar um sistema de controle das relações sociais que tornou todas as outras relações existentes parte dela mesma. Partiremos desta premissa, com o objetivo de compreender como, por meio do desenvolvimento das forças produtivas em nível

global, a América Latina se articulou historicamente na divisão internacional do trabalho, entendendo o sistema de produção capitalista mundial como uma totalidade²¹.

Com o alvorecer do capitalismo europeu no século XV, impulsionado pelos interesses da nascente burguesia comercial da Espanha e de Portugal, iniciou-se o processo de colonização, fundamental na acumulação primitiva de capital e no extraordinário crescimento das forças produtivas. Neste período, a Espanha procurou implementar uma organização política e econômica na sua imensa colônia, os espanhóis começaram a cultivar o solo e explorar as minas de ouro e prata, o trabalho indígena deixou de funcionar de forma solidária e orgânica, e os colonizadores se dedicaram a distribuir e disputar os despojos da guerra. "Despojaron los templos y los palacios de los tesoros que guardaban, se repartieron las tierras y los hombres, sin preguntarse siquiera por su porvenir como fuerzas y medios de producción". (MARIÁTEGUI, 1986, p. 13-14)

Com esta expansão comercial promovida desde o século XVI pelo capitalismo nascente, a América Latina se desenvolve em estreita consonância com a dinâmica do capitalismo internacional, como menciona Marini:

Colonia productora de metales preciosos y géneros exóticos, en un principio contribuyó al aumento del flujo de mercancías y a la expansión de los medios de pago, que, al tiempo que permitían el desarrollo del capital comercial y bancario de Europa, apuntalaron el sistema manufacturero europeo y allanaron el camino para la creación de la gran industria. (MARINI, 1973, p. 110)

Assim, o regime de produção capitalista parte da *assim chamada acumulação primitiva*, que é um ato de expropriação em diferentes níveis: por um lado, nos espaços europeus, onde surgiu originalmente o capitalismo industrial e os produtores diretos foram despojados dos meios que garantiam sua própria reprodução física e social, cuja consequência imediata foi a criação de uma massa de trabalhadores "livres" para vender sua força de trabalho. Por outro lado, juntamente com a separação dos produtores e dos meios de produção na Europa, a expansão capitalista foi alimentada pelo domínio colonial e pela concentração do capital comercial.

²¹ Se compreendermos o desenvolvimento da América Latina desde o seu povoamento (mais de 50.000 anos atrás até 1500 a.C.), poderíamos observar que os seres humanos não se originaram na América, mas, como menciona Guerra (1997, p. 15), chegaram como *homo sapiens* da Ásia, atravessando o Estreito de Bering, onde ocorreu a primeira migração, que se estendeu pelo continente até chegar ao extremo sul.

Posteriormente, ocorreram muitas outras migrações e, ao longo de dezenas de séculos, houve um desenvolvimento desigual dos povos. Entende-se que foi entre 1500 a.C. e aproximadamente 1492 que se dá o desenvolvimento das diversas civilizações de povos originários do continente, com estágios de desenvolvimento muito diversos. (GUERRA, 1997).

Sobre esta base de produção gestada na Europa, começa o descobrimento das jazidas de ouro e prata da América, a cruzada de extermínio, escravização e erradicação da população dos povos originários nas minas, o início da conquista e o saque das Índias Orientais, assim como a conversão do continente africano em um campo de caça de escravizados negros, onde, como menciona Marx (1973), constituem-se os fatores fundamentais no movimento desta acumulação, juntamente com a guerra comercial das nações europeias, que se estenderam por todo o planeta.

Como o mesmo autor menciona, tudo isso foi necessário para

[...] dar rienda suelta a las “leyes naturales y eternas” del régimen de producción capitalista, para consumar el proceso de divorcio entre los obreros y las condiciones de trabajo, para transformar en uno de los polos, los medios sociales de producción y de vida en capital, y el polo contrario, la masa del pueblo en obreros asalariados, en “pobres trabajadores” y libres [...] (MARINI, 1973, p. 697).

Como Marx (1973, p. 656) menciona, a era capitalista data apenas do século XVI, quando os senhores feudais, levantando-se contra a monarquia e o parlamento, criaram uma massa de proletários ao expulsar violentamente os camponeses das terras que cultivavam e ao usurpá-los de seus bens comuns. A pilhagem espanhola das terras latino-americanas tinha, então, um objetivo essencialmente capitalista, que consistia na exploração e comercialização dos metais preciosos da região para as metrópoles econômicas da Europa industrial (DONGHI, 1974, p. 15). Portanto, não se pode dizer que a região precedeu um modo de produção feudal, mas sim que, apesar da presença de fazendas feudais, a economia colonial se baseava na exploração de matérias-primas para o mercado internacional por meio da exploração da força de trabalho local.

En tres siglos España extrajo veinte mil millones de francos en metales preciosos de fuentes americanas, y las principales ciudades coloniales se crearon con el fin de exportar materias primas a Europa. La explotación de la mano de obra durante la colonización no tuvo carácter feudal; la esclavitud negra no era una institución feudal, sino una empresa capitalista, organizada con grandes capitales. (DONGHI, 1974, p.15)

Desta forma, a América Latina se desenvolve em consonância com a expansão comercial desde o século XVI pelo capitalismo nascente do capital internacional, razão pela qual o capitalismo

na América Latina é compreendido como *sui generis* (MARINI, 1973, p.132), pois só tem sentido se for contemplado na perspectiva do sistema como um todo²².

Desde os primeiros anos da invasão estrangeira na América Latina, em 1542, as "Leis Novas das Índias"²³ reafirmaram o poder comercial da Espanha e ela começou a fazer alianças com a incipiente burguesia local para não perder sua legitimidade e poder econômico e político. Neste contexto, foram criadas algumas medidas para proteger a força de trabalho explorada, a fim de evitar o extermínio físico da força de trabalho e continuar com a extração de metais preciosos. Como indica Quijano (2000), o vasto genocídio que a América Latina viveu nas primeiras décadas deste processo não se deveu às doenças que os espanhóis carregavam, mas porque a população foi utilizada como força de trabalho descartável, forçada a trabalhar até a morte.

No final do século XVI, os primeiros sintomas do declínio espanhol se tornaram evidentes com a insurreição nos Países Baixos em 1581, o fracasso da política espanhola no Mediterrâneo com a derrota da Invencível Armada em 1588, o surgimento cada vez mais exitoso da Inglaterra (junto com os franceses e holandeses) para romper o monopólio espanhol e a incapacidade da Espanha de aproveitar os recursos das Índias para seu desenvolvimento econômico, devido à sua economia paralisada pelo enorme aparato burocrático parasitário que a caracterizava.

No século XVII, a situação espanhola se agudizou devido a suas contradições internas, articuladas com a ascensão de economias como a Inglaterra, principalmente, assim como a Holanda e a França, que começam a se apoderar de territórios do Caribe com suas políticas mercantilistas, impondo um desenvolvimento acelerado das plantações nessas colônias. Assim, a colonização trouxe consigo uma reorganização da população dos povos originários e sua relação com os colonizadores,

²² A recorrência da noção de pré-capitalismo nos estudos latino-americanos não é, portanto, um acidente. O que deveria ser dito é que, mesmo que se trate realmente de um desenvolvimento insuficiente das relações capitalistas, essa noção se refere a aspectos de uma realidade que nunca poderá se desenvolver, pela sua estrutura global e seu funcionamento, da mesma forma que se desenvolveram as chamadas economias capitalistas avançadas. Portanto, o que temos, mais que um pré-capitalismo, é um capitalismo *sui generis* que só faz sentido se o contemplarmos na perspectiva do sistema como um todo, tanto em nível nacional quanto, sobretudo, internacional.

²³ As Leis Novas das Índias de 1542 ou "Leis e ordenações novas feitas por sua Majestade para a governança das Índias e o bom tratamento e conservação dos índios" são uma recopilación da legislação que vinha sendo aplicada no Novo Mundo desde o início da invasão espanhola. Essa legislação foi ampliada com novas regras e regulamentos com o objetivo de fornecer um marco legal e justificar o domínio dessas terras e regular a vida das populações que ali viviam (HISTORIA DEL NUEVO MUNDO, 2023).

mas isso não significou que eles se estabelecessem como trabalhadores livres e assalariados, mas sim que fossem destinados à servidão não remunerada²⁴.

Embora o capital comercial teve suma importância no início da expansão da invasão europeia na América, ele não lhe conferiu um caráter nitidamente capitalista, pois a dinâmica socioeconômica foi em grande parte mediada pelos interesses da Coroa e da pequena nobreza, de modo que na produção colonial coexistiram traços da economia natural camponesa, produção mercantil simples, escravidão, produção agrária com traços feudais e semifeudais e núcleos embrionários de atividades produtivas capitalistas (GUERRA, 1997). Desta forma, pode-se argumentar que no desenvolvimento da América em seu período colonial, influenciou tanto a transição do feudalismo para o capitalismo na Europa, como a inclusão da América como uma região dependente do mercado mundial em estruturação.

Foi somente no final do século XVIII na Inglaterra, que os proprietários de terras impuseram legalmente a abolição do regime feudal e transferiram seus bens ao Estado, consolidando-o com a chamada "Revolução Gloriosa" em 1868, que nada mais foi do que a entrega do poder aos capitalistas. O despojo dos bens de domínio público e a depredação sistemática das terras comunais ajudaram a aumentar as grandes propriedades, nas quais as fazendas capitalistas e comerciantes, deixaram os camponeses "disponíveis" como proletários a serviço da indústria. Este processo de acumulação primitiva, com as expropriações ocorridas, só pôde ser concretizado por meio da violência e das intervenções regulatórias das zonas não mercantilizadas, a fim de incorporá-las à dinâmica da acumulação capitalista.

3.2.1 O complexo papel do Estado no capitalismo mercantil

Do final do século XV ao final do século XVIII, ocorreram expropriações violentas, onde já no século XIX não havia conexão entre agricultura e bens comunais (MARX, 1973, p. 664). Assim, a depredação dos bens da igreja, a alienação fraudulenta de terras de domínio público, a pilhagem das terras comunais e a usurpação e o terrorismo de propriedade feudal abriram as portas para a

²⁴ Por isso "La servidumbre de los indios en América no puede ser, por otro lado, simplemente equiparada a la servidumbre en el feudalismo europeo, puesto que no incluía la supuesta protección de ningún señor feudal, ni siempre, ni necesariamente, la tenencia de una porción de la tierra para cultivar, en lugar de salario. Sobre todo, antes de la Independencia, la reproducción de la fuerza de trabajo del siervo indio se hacía en las comunidades. Pero inclusive más de cien años después de la Independencia, una parte amplia de la servidumbre india estaba obligada a reproducir su fuerza de trabajo por su propia cuenta. Y la otra forma de trabajo no-asalariado, o no pagado simplemente, el trabajo esclavo, fue adscrita, exclusivamente, a la población traída desde la futura África y llamada negra." (QUIJANO, 2000, p.10-11).

agricultura capitalista, onde o capital foi incorporado à terra e se criaram os contingentes de proletários livres e privados dos meios de vida, necessários para a indústria nas cidades.

Entre os séculos XVI e XVIII, o capitalismo mercantil foi o tipo de prática comercial marítima que se desenvolveu, o que estimulou as explorações coloniais e a exploração dos recursos naturais da América, Ásia, África e Oceania pelos países europeus. A legislação sanguinária contra os expropriados de suas terras e meios de subsistência na acumulação primitiva desde o final do século XV funcionou como um instrumento para este processo. De fato, como uma parte significativa dos trabalhadores livres não pôde ser absorvida na mesma velocidade pela indústria manufatureira recente, uma parte desta população não tinha meios de satisfazer suas necessidades básicas, tornando-se

[...] mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias, inclusive por não conseguirem se enquadrar rapidamente na disciplina da nova condição da manufatura. Nesse contexto, “levará muito tempo para que a força da violência fosse substituída pela educação, tradição e costume e a classe trabalhadora livre reconhece as exigências e a disciplina do modo de produção capitalista”. (MARX, 1984, p. 275-279)

Nesse momento, o papel do Estado foi de suma importância, pois se encarregou da promoção da expropriação durante o colonialismo quando "los Estados de Europa saquearon al resto del mundo, al robar medios de producción y fuerza de trabajo en gran escala" (ROBERTS, 2017, p. 12). Marx (1973) destaca o papel do colonialismo como um circuito complementar, embora externo, de acumulação. Consequentemente, esta acumulação implica o submetimento, a pilhagem, o saque e a escravização de nações e povos não europeus. A colonização, portanto, envolveu muita força e intervenção política, como a expropriação dos camponeses na Europa. Da mesma forma, nos processos de colonização, é necessário reconhecer o papel nodal ocupado pelo direito internacional, uma vez que garantiu a repartição do mundo europeu entre as potências coloniais e respaldou as classificações raciais que tornaram possível a escravização dos africanos e seus descendentes (VERA; COSTA 2019; KNOX, 2013).

Assim, o Estado colonial constituiu um mecanismo que sustentou o saque das colônias e a escravidão. Entre suas múltiplas tarefas, estavam desde os regimes fiscais unilaterais até a proibição de desenvolver atividades nas colônias que pudessem competir com as prioridades metropolitanas. A legislação também garantia aos escravizadores o direito de dispor do trabalho e dos corpos dos escravizados, enquanto as leis penais sangrentas serviam para reprimir as fugas e rebeliões de escravos (SOUZA, 1999). Entretanto, o papel do Estado na exploração colonial não se limitou à

regulamentação, era também um cofundador e financiador da empresa colonial, como afirma Roberts (2017, p. 12): "Las expediciones coloniales y las guerras comerciales se financiaron mediante la venta de bonos públicos".

Marx (1973) entendeu que, com o impulso da industrialização, a acumulação primitiva se deslocou para outros territórios e de forma particular nas colônias como fontes para sua própria reprodução. Foi por meio do colonialismo que se deu a expansão capitalista, que, como parte do sistema mundial, foi necessária para sua expansão e consolidação.

Assim, a região desempenha um papel importante na formação da economia capitalista mundial, especialmente com a produção de metais preciosos nos séculos XVI e XVII, como mencionado anteriormente, além da descoberta do ouro brasileiro e do auge da manufatura inglesa. Entretanto, foi somente no decorrer do século XIX, especificamente depois de 1840, que sua articulação com essa economia mundial se realiza plenamente. Isto pode ser explicado, como Marini (1973, p.112) menciona, se considerarmos que só com o surgimento de uma grande indústria é que a divisão internacional do trabalho se estabelece sobre uma base sólida.

Além das invasões da Espanha e de Portugal, onde obtiveram grandes quantidades de ouro, prata e produtos indispensáveis às suas economias em crescimento, como tabaco, milho e cacau nos territórios americanos, juntaram-se à expedição a Holanda, a França e a Inglaterra, que, no século XVIII, haviam estabelecido novas rotas comerciais e portos importantes. O mercantilismo favoreceu a expansão do comércio por meio da livre troca, ou seja, por meio da compra e venda de produtos e artigos sem grandes dificuldades, além do intercâmbio de produtos, os metais preciosos adquiridos eram a moeda, o que permitiu a consolidação do sistema bancário.

Como resultado deste sistema mercantil e da expansão do comércio que se desenvolvia, os produtos começaram a ser produzidos mais rapidamente, especialmente na Inglaterra, o que impulsionou a invenção da máquina a vapor, que se tornou a invenção mais importante devido à aceleração do desenvolvimento das forças produtivas que ela gerou. Assim, a grande indústria, com maquinaria, a base constante da agricultura capitalista, expropria radicalmente a grande maioria da população do campo e completa o divórcio entre a agricultura e a indústria doméstica rural.

Partindo de Netto e Braz (2010, p.171), na segunda metade do século XVIII, o capitalismo entrou em um estágio de desenvolvimento, o que implicou a necessidade de se vincular diretamente às mudanças políticas que surgiram na época. O capital, organizando a produção por meio da grande indústria nascente, permitirá o curso do processo que culminará na verdadeira subsunção real do

trabalho, ou seja, o trabalho torna-se um apêndice das máquinas, onde sua desqualificação é acentuada e a divisão do trabalho se aprofunda.

Assim, no final do século XVIII, o chamado capitalismo concorrencial, liberal ou clássico, se configura. De acordo com Netto e Braz (2010, p. 172), é enfatizado que, com base na indústria moderna, que provocará um processo de urbanização sem precedentes, o capitalismo concorrencial dará as bases para o mercado mundial, uma vez que os países mais avançados buscarão matérias brutas e primas nos cantos mais distantes do mundo. Os autores indicam que a caracterização desse estágio concorrencial se explica em termos das possibilidades de negócios que se abriam aos pequenos e médios capitalistas, "[...] na escala em que as dimensões das empresas não demandavam grandes massas de capitais para a sua constituição, a livre iniciativa tinha muitas chances de se consolidar em meio a uma concorrência desenfreada e generalizada". (NETTO; BRAZ, 2010, p.173).

No início do século XIX, o edifício colonial entrou em uma fase de rápida desagregação (DONGHI, 1974, p. 47). A organização colonial falhava na base, faltava-lhe sustentação demográfica e os espanhóis e mestiços eram muito poucos para explorar, em grande escala, as riquezas do território. Para trabalhar nas fazendas da costa, eles recorreram à importação de escravos negros e, assim, os elementos e as características de uma sociedade capitalista se misturaram com os de uma sociedade escravista. (MARIÁTEGUI, 1986, p. 15).

Para Marx (1982, p. 131), desde 1825, quase todas as invenções resultaram de confrontos entre operários e patrões, que, a qualquer custo, procuram desprezar a especialidade do operário. O Estado, por outro lado, baseava-se em uma participação social extremamente restrita, que se movia apenas pelo direito ao voto²⁵. Desta forma, o processo de colonização se desenvolveu de maneira paulatina, articulado com o processo de consolidação do sistema de produção capitalista mundial, onde o Estado se constitui como um ator fundamental neste processo. Como mencionado neste item, é evidente como o próprio desenvolvimento das forças produtivas vai gerando certas condições na região, onde a colonização europeia e portuguesa já não era suficiente para a expansão dessas forças produtivas e o desenvolvimento do capitalismo mundial, o que abre a possibilidade da independência das colônias, que será detalhada a seguir.

²⁵ É importante ressaltar que a democracia política não foi um produto de seus representantes políticos, mas sim uma conquista da classe operária.

3.2.2 O processo de independência política da América Latina

No último terço do século XVIII, ocorre um aumento da produção agropecuária (superando a atividade mineira) e o comércio com a Espanha aumentou em 700% (GUERRA, 1997). Isto levou ao desenvolvimento de grupos sociais emergentes ligados ao comércio exterior e ao capital, tais como um setor nacional com características de aburguesamento, juntamente com grupos comerciais não-monopolistas, a burguesia incipiente e as camadas médias. Isto introduziu um componente progressista nos conflitos de classe e um aumento das demandas pela liberalização comercial, onde a prosperidade da maioria desses grupos dependia do contato direto ou indireto com a crescente riqueza industrial e comercial da Europa, especialmente da Inglaterra, que estava consumindo cada vez mais matérias-primas e precisava colocar quantidades crescentes de manufaturas. Os criollos também exigiram a eliminação ou a redução dos impostos tradicionais mais onerosos da Coroa Espanhola, que distorciam significativamente os preços de exportação dos produtos autóctones.

Estas condições econômicas, juntamente com as ideias do Iluminismo, acentuaram uma espécie de consciência separatista, que geram reivindicações elementares da ala mais aburguesada da aristocracia latino-americana e, dada a influência da Revolução dos Estados Unidos, surge a necessidade do capital internacional para a emancipação política.

Embora muitas causas possam ser encontradas, em essência, a revolução contra a Espanha foi criada por aquela nova classe social que aspirava um governo próprio, a burguesia crioula apoiada por países capitalistas mais avançados, como a Inglaterra, com o apoio da Holanda e outros países, viu uma possibilidade de acumulação com a vinculação direta da região à economia mundial capitalista. Assim, o conflito entre o poder econômico, controlado em grande parte pela burguesia crioula, e o poder político monopolizado pelos espanhóis, precipitou a revolução da burguesia crioula, pois precisava de novos mercados e a Coroa espanhola restringia a produção às necessidades mínimas do comércio peninsular, como mostra a seguinte citação: "Mientras la burguesía quería productos manufacturados a precios más bajos, el imperio español la obligaba a comprar mercancías vendidas a precios exorbitantes por los comerciantes españoles.". (VITALE, 1963, p. 105)

Na Europa o pensamento liberal foi a bandeira da burguesia industrial; na América Latina foi a ideologia temporária dos proprietários de terras, donos de minas e comerciantes. Desta forma, o liberalismo político serviu para justificar o liberalismo econômico, mas enquanto na Europa o

liberalismo era uma arma da burguesia industrial, na América Latina era usado contra o monopólio espanhol, que foi funcional para o livre comércio.

É importante ressaltar que, segundo Vitale (1963, p. 86) "Los hombres que dirigieron la revolución eran principalmente de ascendencia burguesa: terratenientes, comerciantes, dueños de minas, plantadores, ganaderos y exportadores, a menudo adinerados". Consequentemente, o povo se mostrou, em grande parte, indiferente à revolução porque ela não representava a emancipação social, mas a dos proprietários de terras crioulos, que lhes impunham novos impostos e a possibilidade de controlar as alfândegas, o monopólio do governo, as receitas públicas, os altos cargos públicos, o exército e o aparato estatal do qual dependiam as leis de importação e exportação.

Até o final do século XVIII, as colônias (tanto espanholas como portuguesas) caracterizavam-se por uma estrutura muito rígida, que permitia um desenvolvimento limitado do capitalismo burguês que começava a dirigir o desenvolvimento das forças produtivas da época. No período de 1778 a 1782, com as Reformas "Bourbônicas"²⁶, a atividade econômica foi incentivada e se alcançou uma reanimação da mineração com o vice-reinado da Nova Espanha e uma expansão produtiva nas áreas marginais das Antilhas, Venezuela e do Rio da Prata. No entanto, por trás deste aumento no comércio de exploração da América Latina no século XVIII estava o crescimento da produtividade industrial no norte da Europa, que exigia matérias-primas e produtos agropecuários. Entretanto, as concessões "bourbônicas", em vez de aliviar o descontentamento das colônias, estimularam as aspirações dos proprietários de terras, donos de minas e comerciantes crioulos. Assim, a criação da grande indústria moderna teria sido severamente dificultada sem o território da América como colônia da época. De fato, o desenvolvimento industrial pressupunha uma grande disponibilidade de bens agrícolas, que permitia a especialização de parte da sociedade europeia na atividade especificamente industrial, estimulando a agricultura, o comércio e a manufatura.

No caso da industrialização europeia, o recurso à produção agrícola puramente interna teria desacelerado a extrema especialização produtiva possibilitada pela indústria em larga escala. O forte aumento da classe operária industrial e, em geral, da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, que ocorreu nos países industrializados no século XIX, não poderia ter ocorrido se não contassem com os meios de subsistência de origem agropecuária, proporcionados de forma considerável pelos países latino-americanos.

²⁶ Essas reformas buscavam readequar as estruturas econômica, administrativa, educacional, judicial e militar de seus estados para aumentar o poder da monarquia espanhola.

Este tráfego mercantil internacional cresceu incorporando a América Latina e fomentando as plantações no Caribe devido às vantagens de sua localização geográfica, pois era uma passagem obrigatória das principais rotas comerciais, além de estar próximo às fontes africanas de escravos. O Rio do Prata, por exemplo, experimentou um notável crescimento devido às exportações de couro que abasteciam não só as fábricas de calçados europeus, mas também as partes móveis das máquinas da primeira fase da Revolução Industrial.

Isto foi o que permitiu aprofundar a divisão social e técnica do trabalho e especializar os países industriais como produtores mundiais de manufaturados. Mas, como menciona Marini (1973), este não foi apenas o papel da América Latina no desenvolvimento do capitalismo, mas também deve-se agregar sua capacidade de criar uma oferta mundial de alimentos, que aparece como condição necessária para sua inserção na economia internacional capitalista, que será integrada para contribuir com a formação de um mercado de matérias-primas industriais, cuja importância cresce em função do mesmo desenvolvimento industrial.

O que é importante considerar aqui é que as funções que a América Latina cumpre na economia capitalista mundial transcendem apenas a resposta às exigências físicas induzidas pela acumulação nos países industrializados, como menciona Marini:

Más allá de facilitar el crecimiento cuantitativo de estos, la participación de América Latina en el mercado mundial contribuirá a que el eje de la acumulación en la economía industrial se desplace de la producción de plusvalía absoluta a la de plusvalía relativa, es decir, que la acumulación pase a depender más del aumento de la capacidad productiva del trabajo que simplemente de la explotación del trabajador. Sin embargo, el desarrollo de la producción latinoamericana, que permite a la región coadyuvar a este cambio cualitativo en los países centrales, se dará fundamentalmente con base en una mayor explotación del trabajador. Es este carácter contradictorio de la dependencia latinoamericana, que determina las relaciones de producción en el conjunto del sistema capitalista. (MARIINI, 1973, p. 114)

Assim, a política espanhola obstaculizava e dificultava totalmente o desenvolvimento econômico das colônias ao não permitir que elas comercializassem com nenhuma outra nação e ao reservar para si, como metrópole, o direito exclusivo a todo o comércio e negócios sob seus domínios. O incentivo das forças produtivas das colônias tentava romper esse vínculo, e a economia nascente das formações nacionais embrionárias da América precisava urgentemente, para alcançar seu desenvolvimento, desvencilhar-se da autoridade rígida e emancipar-se da mentalidade medieval do rei da Espanha. (MARIÁTEGUI, 1986, p. 17).

É importante mencionar um elemento defendido por Bamberger (2012), que menciona que pelo menos desde que a invasão se consolidou e os espanhóis destruíram os Impérios Inca e Asteca, na América Latina o curso do desenvolvimento do capitalismo não implicou na liquidação radical dos modos de produção que o precederam, mas sim, a contínua e lenta superação, desde as formas primitivas, até as formas mais elaboradas. Assim, o curso do desenvolvimento do capitalismo na América Latina passa de uma formação socioeconômica dependente colonial-exportadora para uma formação socioeconômica dependente capitalista-exportadora, até finalmente chegar a uma formação socioeconômica dependente capitalista-industrial em algumas das formações sociais latino-americanas. Mas todas elas são sequências e formas de sua superação de um mesmo processo que corresponde à evolução do capitalismo mundial e que redefinem constantemente as formas adotadas pelo capitalismo dependente, assim “[...] a América Latina esteve, desde la colonización, vinculada a la expansión y al transcurso de la consolidación del capitalismo mundial, bajo sus formas comercial e industrial, como área periférica, subordinada y dependiente” (BAMBERGER, 2012, p. 79).

Esse apanhado histórico evidencia-se que os países latino-americanos foram governados, após sua independência política, não por senhores feudais, mas por uma burguesia nacional articulada e submetida aos interesses dos países dominantes da época, como a Inglaterra e a França, e que não desejavam desenvolver o mercado interno e a indústria nacional, uma vez que sua principal fonte de renda consistia no comércio de exportação.

Nas palavras de Lênin (2012, p. 15):

A América Latina no pasó por las etapas clásicas del Viejo Mundo, sino que pasó directamente de las comunidades indígenas primitivas al capitalismo incipiente introducido por la colonización española. La América Latina que conquistó su independencia de España estaba gobernada, no por una oligarquía feudal, sino por una burguesía que, debido a su dependencia del mercado mundial, contribuyó a la dependencia del continente.

Algumas poucas décadas após a Guerra da Independência, o processo de acumulação primitiva foi acelerado por meio de saques violentos, o que explica os grandes latifúndios. Assim, as bases do Estado moderno foram estabelecidas durante a segunda metade do século XIX, como resultado do desenvolvimento do capitalismo agrário, condicionado por uma demanda cada vez maior de matérias-primas por nações altamente industrializadas, já que nos países da região não existe uma indústria avançada, mas um sistema de exploração capitalista da agricultura, pecuária, etc., e uma classe social regida pelas leis do preço, crédito e lucro.

A mediados del siglo pasado esta clase introdujo el ferrocarril en América Latina e inauguró el sistema bancario, que comenzó a financiar las empresas agrícolas, las firmas frigoríficas, las refinerías de azúcar y las fundiciones. Los mineros chilenos llegaron a elevadas tasas de productividad en sus minas de cobre y salitre. Los terratenientes argentinos aumentaron la exportación de ganado gracias a la introducción de nuevas técnicas e iniciaron el capitalismo agrario. La burguesía terrateniente de Cuba se convirtió en la principal abastecedora de azúcar del mundo, así como los dueños de minas de incipientes industrias artesanales en cada país. (VITALE, 1963, p. 108)

Assim, a consolidação da região como periferia do capitalismo não foi causada pelo feudalismo, mas pelo papel da América Latina como produtora de matérias-primas e sua dependência do mercado mundial. O atraso coexiste com os mais modernos progressos técnicos e tecnológicos, portanto não é possível compreender a condição de empobrecimento da região como um "subdesenvolvimento" ou falta de desenvolvimento capitalista, mas sim as condições que são evidentes na América Latina representam a estratégia capitalista mais consolidada e desenvolvida para sua reprodução²⁷.

Fontes (2010, p. 44) argumenta que estas expropriações não são a saída ou a mercantilização de um exterior não capitalista, mas a "expansión de las condiciones que exacerban la disponibilidad de trabajadores para [el uso del] capital". Esta expansão acompanha a escala de concentração do capital, portanto, em qualquer momento histórico dado, desenvolvem-se conexões específicas nas quais as forças capitalistas dominantes intensificam os meios pelos quais populações e as situações sociais díspares que já estão incorporadas ao capitalismo em relações desiguais se tornam subalternas.

Segundo Lênin (2012), diferentemente da burguesia industrial europeia, que surgiu na luta contra a nobreza proprietária de terra, em um período caracterizado pelo livre comércio e pelo capitalismo concorrencial, a burguesia latino-americana esteve vinculada desde o início aos proprietários de terras e investidores estrangeiros. Nas primeiras décadas do século XIX, o sistema capitalista passa por uma importante expansão graças ao uso intensivo de recursos científicos e tecnológicos, gerando um importante desenvolvimento das forças produtivas, que levou à Segunda

²⁷ Frank (1978, p. 244) argumenta que a acumulação primária mencionada acima é um elemento constitutivo do processo de acumulação capitalista, já que a separação dos produtores dos meios de produção contribuiu para a concentração de capital. Aqui, mais uma vez, a dimensão da superexploração desempenha um papel fundamental, pois garante que as relações de produção não capitalistas permaneçam embutidas na exploração do trabalho assalariado. Assim, elas persistem apesar do "proceso de separación de los propietarios de sus medios de producción" (FRANK, 1978, p. 244), mediante o pagamento de trabalho assalariado em níveis inferiores aos necessários para a reprodução da força de trabalho e da manutenção de um exército industrial de reserva sempre disponível (FRANK, 1978, p. 246).

Revolução Industrial, e as grandes potências chegam a constituir o sistema colonial do imperialismo, que estende seu domínio a todos os cantos do globo. Isto leva a uma melhoria substancial nos padrões de vida das nações desenvolvidas, especialmente de seus setores privilegiados (LECAROS, 1980, p. 17).

No final do século XIX, os países capitalistas industriais não só inundaram os mercados com produtos manufaturados, mas também controlavam a maioria das ações das principais indústrias que haviam sido estabelecidas na América Latina.

A partir de uma perspectiva da totalidade, a ascensão do mundo desenvolvido do sistema econômico mundial é o resultado e a contrapartida do subdesenvolvimento da parte dependente, necessário para o desenvolvimento capitalista (LECAROS, 1980, p. 22), ambos cenários constituem o próprio desenvolvimento do sistema capitalista como um todo. Assim, a dependência da América Latina deve ser entendida a partir de sua estrutura interna, com base na articulação que mantém com a dinâmica do sistema capitalista em sua fase imperialista, e como este vai se modificando em função dos dinamismos econômicos, políticos e sociais nos diferentes períodos históricos, sem afetar sua essência estrutural.

De acordo com Dos Santos (1978):

O desenvolvimento do capitalismo como capitalismo monopolístico imperialista se converte, dialeticamente, em um impulso à expansão mundial capitalista e, ao mesmo tempo, em um limite para esse desenvolvimento. Pois a expansão do capitalismo não produz, em consequência de seu caráter contraditório, uma economia internacional equilibrada e igualitária, mas sim a oposição entre um capitalismo dominante e um capitalismo dependente, limitado este em sua capacidade de desenvolvimento, incapaz de resolver nem sequer aqueles problemas de sobrevivência humana elementares que se pôde superar em boa parte nos países dominantes. (p. 26-27).

Na mesma direção, Bambirra (2012) menciona as relações de dependência dentro do sistema mundial capitalista no seguinte texto

O capitalismo na América Latina se desenvolveu dentro do contexto da expansão e 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. (p. 33).

Neste sentido, o entendimento do capitalismo, tal como é apresentado na América Latina, bem como no capitalismo global, é enriquecido pela análise dialética, uma vez que os países dependentes

e os países centrais passam a ser compreendidos dentro de uma totalidade dentro de um mesmo processo de acumulação de capital no qual ambos se interpenetram e se determinam mutuamente.

Retomando à categorização da dependência, é importante observar que esta linha de raciocínio elimina certas formulações que entendiam a dependência como um conjunto de obstáculos meramente externos, isto é, como entraves exteriores que impediam os países subdesenvolvidos de se caminharem em direção ao centro do capitalismo. Neste sentido, Aníbal Quijano (2014) coloca a questão nos seguintes termos:

Assim, na generalidade dos estudos sobre os problemas do subdesenvolvimento latino-americano, a dependência costuma aparecer como um conjunto de 'fatores externos', ou de 'obstáculos externos'. Nesta imagem está implicado que esta relação se estabelece entre sociedades de desigual nível de poder econômico, mas, no fundo, autônomas; isto é, como um conjunto de obstáculos que determinadas sociedades opõem de fora a outras mais débeis que, por isso, não são capazes de vencer essas dificuldades. [...]. Por outra parte, uma tal concepção da dependência pressupõe, também, que se trata de ações unilaterais que sociedades de maior poder exercem contra outras de menor poder. [...]. No entanto, considerada a dependência como um conjunto de fatores 'externos' que travam o desenvolvimento de uma sociedade, ou como um conjunto de ações unilaterais das sociedades poderosas contra as débeis, só é uma parte da realidade. (p. 77).

Diante desta observação, o caráter da dependência, em sua totalidade, deve ser apreendido em seu duplo aspecto, ou como menciona Florestan Fernandes (2014), em sua dupla articulação. Ou seja, a dependência como uma situação de condicionamento externo e como uma estrutura nacional que internaliza e reproduz a dependência de acordo com sua própria dinâmica interna, ainda que dentro dos limites impostos externamente.

De acordo com Vânia Bambirra:

Uma vez resolvidas as questões teóricas gerais, nas quais o conceito de dependência se apresenta com um novo rigor analítico, ainda que em um nível muito alto de abstração, é necessário tratar de definir a relação existente entre a situação de dependência e estrutura dependente. (BAMBIRRA, 2012, p. 39).

Segundo Dos Santos (1978, p. 5), a dependência, entendida como condicionamento externo, é "una situación en la cual la economía de ciertos países es condicionada por el desarrollo y por la expansión de otra economía a la cual está subordinada". Desta forma, o autor entende que uma "situación condicionante determina los límites y posibilidades de acción y comportamiento de los hombres", o que significa que "establece los límites posibles de desarrollo de estos países y de sus formas" (DOS SANTOS, 1978, p. 306).

Por outro lado, na estrutura dependente, pode-se dizer que "la dependencia condiciona una cierta estructura interna que la redefine, en función de las posibilidades estructurales de las distintas economías nacionales" (DOS SANTOS, 1978, p. 307). Portanto, é a dupla articulação, como se conforma sob a dependência uma "forma típica de dominación burguesa, adaptada estructural, funcional e históricamente, a un tiempo, tanto a las condiciones y a los efectos del desarrollo desigual interno como a las condiciones y los efectos de la dominación imperialista externa" (FERNANDES, 2014, p. 349).

A contradição entre os âmbitos externo e interno, entre a situação de dependência e a estrutura que é definida e redefinida internamente, e todo tipo de consequências que são desencadeadas a partir daí, foi devidamente apreendida, em seu aspecto dialético, por Marini (1982). Assim, a situação condicionante da dependência foi explicada partindo da transferência de valor dos países dependentes em direção aos centros hegemônicos do sistema capitalista (expropriação/apropriação), cuja categoria de troca desigual é o principal mecanismo, embora não o único, que determina a inserção subordinada dos primeiros no comércio mundial em relação aos segundos.

Certamente, não é possível ignorar a existência de um passado histórico que, em termos gerais, podemos considerar como algo comum à maioria das formações sociais latino-americanas. Existem grandes semelhanças em relação aos processos de dominação, colonização e exploração dos recursos e território da região, durante os vários séculos do período de domínio hispano-português desde o primeiro quartel do século XVI até o período de independência política da região, que será desenvolvido no item seguinte.

3.2.3 O declínio do capitalismo concorrencial e a resposta do Estado

Com a independência política da região latino-americana, reclama-se uma base territorial baseada no Estado-nação, que fornece fronteiras definidas para o capital criar unidades territoriais onde prevalece uma moeda única, facilitando e alimentando a troca de mercadorias. Assim, é estabelecido um Estado de direito, no qual as atividades produtivas são diversificadas e a arrecadação de impostos é universalizada, o que dá à administração do aparato do Estado maior autonomia monetária (OSORIO, 2017, p.73).

A secularização do Estado, a fixação dos territórios, o reconhecimento da igualdade jurídica, são alguns dos processos centrais acordados nos tratados de paz de Vestefália em 1648, que são considerados como pontos de partida para a conformação do moderno Estado-nação.

En tanto Estado, el Estado-nación opera de manera activa en la reproducción del capital. En primer lugar al establecer un Estado de derecho que asegura la reproducción de las relaciones capitalistas, con la concentración de medios de producción en algunas pocas manos y con la multiplicación de los vendedores de fuerza de trabajo. Con el reconocimiento legal de la propiedad privada, el Estado sienta las bases para la manutención y reproducción del monopolio de reducidos sectores sociales sobre los medios de producción, y con ello del despojo de medios para la mayoría de la población. Con ello se abren las condiciones para el surgimiento de todo capital. Pero esto no significa que todos los capitales sobrevivirán, en tanto el capitalismo es un sistema de competencia, por lo que en esa lucha muchos capitales serán liquidados y absorbidos por otros, propiciando la centralización de capitales, lo que fortalece a su vez la acumulación y la concentración de medios de producción y de la riqueza social (OSORIO, 2017, p. 74).

Em suma, o Estado assegura a reprodução das relações sociais necessárias para a reprodução capitalista. Mas o Estado também intervém em:

[...] la reproducción por la vía de inversiones directas en infraestructura y en sectores diversos, convirtiéndose en un agente que alienta la demanda de bienes de capital y de bienes salarios, o a través de políticas económicas, creando condiciones para que la valorización del capital sea factible. Así determina criterios para la fijación de salarios mínimos, cuando no directamente los establece; abre concursos para abastecer demandas reclamadas por el Estado, sea en construcción, servicios, etc., lo que amplía las inversiones y ventas del capital privado; establece acuerdos comerciales con otros Estados nacionales o con organismos regionales. Devalúa o revalúa la moneda en función de intereses diversos del capital. Ofrece servicios (electricidad, agua, recolección de basura, etc.) y bienes que favorecen la reproducción. Establece también las modalidades de sindicalización, las condiciones para decretar huelgas, y un sinnúmero de medidas para encauzar los conflictos entre el capital y el trabajo. (OSORIO, 2017, p. 74).

Assim, para o capital, o Estado-nação resultante desta independência política dos países latino-americanos da Espanha e de Portugal foi necessário para estabelecer as condições necessárias para a reprodução do capitalismo como um sistema mundial, base para um desenvolvimento desigual e combinado.

Segundo Netto (1992), no capitalismo concorrencial, a questão social era, via de regra, objeto da ação estatal na medida em que motivava um ascenso da mobilização da classe trabalhadora, ameaçava a ordem burguesa ou, no extremo, colocava em risco global a provisão de força de trabalho para o capital - condições externas à produção capitalista.

Para o pensamento liberal, o Estado existia para garantir interesses fora da esfera estatal, como explica Coutinho (2004), o Estado representaria o interesse de todos, mas tal interesse se expressaria precisamente na conservação de uma esfera de interesses singulares situado no mundo "privado", onde o Estado não deve interferir. A preocupação do liberalismo representado na época era limitar o poder, o que levou à demanda por um Estado mínimo, que só intervém quando estritamente necessário. Assim, a formulação do que se conhece como política social não era materialmente possível neste tipo de momento de reprodução de capital pelo Estado.

Assim, o critério básico de seletividade do Estado liberal clássico se baseava na proibição de intervir na ordem econômica e de violar o direito de propriedade, o que servia aos interesses daqueles que se beneficiam com a compra da força de trabalho aleia, ou seja, os proprietários dos meios de produção.

Antes da Revolução Industrial na Inglaterra, que ocorreu na segunda metade do século XVIII, a pobreza existente era abordada pela primeira “Lei dos Pobres” em 1601, que, segundo Engels (2008), baseava-se no princípio de que a comunidade tinha o dever de assegurar a manutenção dos pobres, “[...] quien no disponía de trabajo recibía un subsidio [...]” (ENGELS, 2008, p. 316). Como aponta Pimentel (2012), com a pauperização de grandes camadas da população, vítimas do processo de industrialização, houve um aumento da demanda de pobres por esses serviços essenciais.

Esta *poor law* foi, segundo Ander Egg (1994, p. 134), uma codificação das leis anteriores sobre o socorro aos pobres e seu objetivo era “crear, controlar y proteger los fondos asignados o donados por caridades”. Através desta lei, a responsabilidade pelo cuidado dos pobres e daquelas pessoas consideradas “necessitadas”, que tinham que ser registradas como tal, foi imposta para as comunidades locais.

No início do século XIX, isto confrontou a burguesia, pois significava que a forma anterior de proteção dada àquelas pessoas em pobreza através de socorros e benefícios que garantiam a sobrevivência da pessoa trabalhadora estava arruinando o país, tornando-se um “obstáculo à indústria”. Diante desta situação, a burguesia, desconfortável com a exposição pública da miséria e com as formas de administrar a pobreza, resolve enfrentar o problema do pauperismo por meio de um projeto de reforma da mencionada Lei dos Pobres em 1834. Esta nova “Lei dos Pobres”²⁸ considerava

²⁸ Fundamentada na Teoria Malthusiana da População, oriunda de Malthus, economista do século XVIII, que havia defendido o corte de toda ajuda aos pobres, a fim de reduzir o crescimento populacional. Menciona que a proteção deveria

a “beneficencia y las asociaciones asistenciales como puros contrasentidos, pues servían solo para mantener viva la población excedente y estimular su crecimiento [...]” (ENGELS, 2008, p. 315).

Entre as primeiras medidas tomadas, optou-se por suprimir todos os subsídios em dinheiro ou *in natura*; a única assistência se resumiu ao acolhimento nas casas de trabalho (*workhouses*)²⁹, que se expandiram rapidamente (2008, p. 318). Esta estratégia escolhida de gestão da pobreza tinha como objetivo enfrentar os crescentes problemas de atendimento individualizado nas próprias comunidades, reduzindo a “atratividade” da assistência para deixar a força de trabalho mais livre para o mercado e, assim, reduzir a massa da pobreza aparente. Neste período, o Estado não intervinha diretamente na questão social por meio de políticas, mas optou por medidas legislativas para garantir as condições de produção e reprodução do capital.

Marx, nos *Glosas marginais* de 1844, critica esta *poor law*, que durou cerca de três séculos e claramente não tinha a intenção de acabar com o pauperismo, mas procurava “discipliná-lo e eternizá-lo” por meio da assistência social. Sobre este assunto ele menciona: “Aquele que, no começo, fazia-se derivar de uma falta de assistência, agora se faz derivar de um excesso de assistência”. (MARX, 1844, p. 54)

Nesse momento histórico, predominavam as leis de tipo trabalhistas, com o objetivo de atenuar os efeitos perversos da desigualdade gerada pelo processo produtivo. Dessa forma, surgiram medidas de proteção aos riscos associados ao trabalho industrial, cujas principais características residiam no fato de serem compulsórias, condicionadas a contribuições prévias, de natureza legal e geradas pelo Estado. Esse foi o caso do seguro social, originalmente concebido como uma medida defensiva e reparadora de proteção aos trabalhadores formalmente empregados, cuja integração ao sistema dominante se fazia necessária por uma questão de ordem pública, ou seja, como um antídoto às ideias socialistas que rondavam a Europa na época. (PIERSON, 1991).

A partir da segunda metade do século XIX, o Estado começa a expandir seu nível de atuação e diferentes atores sociais passam a apresentar diferentes demandas e a lutar por vários interesses. Na Alemanha do século XIX, governada pelo chanceler conservador *Otto von Bismarck*, algumas inseguranças individuais começaram a se transformar em assunto público, através da socialização dos

ser algo excepcional, restrita exclusivamente aos “inválidos”, aqueles que pudessem trabalhar não deveriam receber ajuda das igrejas ou do Estado, pois assim não teriam interesse em ter mais filhos. (FALEIROS, 2004, p.15).

²⁹ Essas *workhouses* consistiam em uma espécie de internato onde as pessoas em situação de pobreza renunciavam à sua dignidade e aos seus direitos políticos.

custos da proteção, embora não buscasse a solidariedade vertical (entre classes), nem a redistribuição da renda (BALDWIN, 1992).

Como menciona Faleiros (2004), as ideias de proteção social para os "fracos" na colaboração entre patrões, Estado e pessoas empregadas, serviriam também ao presidente Bismarck na implementação do primeiro sistema de seguridade social em 1871, que consistia na intervenção estatal para "corrigir" os excessos do mercado³⁰. Esta "colaboração" entre patrões e trabalhadores/as não procurava melhorar as relações entre os indivíduos, mas reduzir os conflitos entre as classes sociais, agudizadas pelas lutas entre as organizações de trabalhadores e os patrões.

O Estado alemão foi responsável pela introdução dos seguros sociais nas situações de risco determinadas pela perda do trabalho assalariado por meio da criação de caixas de ajuda mútua³¹, que foram inicialmente proibidos pelo Estado até que Bismarck finalmente incorporou este mecanismo nas ações estatais a fim de garantir o controle da ajuda mútua e subordiná-la aos interesses da classe dominante. Estas caixas de ajuda mútua, que começaram com o objetivo de criar condições para ampliar a resistência dos trabalhadores, foram rapidamente incorporados ao conjunto de iniciativas do Estado capitalista como forma de garantir a reprodução material e espiritual da força de trabalho no processo de transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Portanto, o Estado na era dos monopólios passou a intervir diretamente nas condições de reprodução da força de trabalho, assim como assumiu um papel importante na garantia das condições necessárias de acumulação capitalista.

Junto a isso, as ideias de colaboração de classe e proteção social foram fortemente defendidas pela Igreja Católica nas Encíclicas Papais. Isto é demonstrado em 1891, quando Leão XIII escreveu a encíclica *Rerum Novarum* onde postula a proteção aos trabalhadores por meio de certas reformas

³⁰ De acordo com dados da OIT (2009), as motivações do chanceler alemão para introduzir o seguro social na Alemanha foram promover certas condições para os trabalhadores a fim de manter a economia alemã funcionando com a máxima eficiência e afastar a demanda por opções socialistas mais radicais. Combinado com o programa de indenização dos trabalhadores criado em 1884 e com o seguro de "doença" promulgado no ano anterior, isso deu aos alemães um sistema de garantia de renda baseado nos "princípios do seguro social".

³¹ Na perspectiva bismarckiana sobre os seguros sociais, a contribuição prévia era necessária para o acesso aos benefícios, de modo que os segurados eram apenas aqueles que contribuíam para a formação e manutenção dos seguros sociais. Nesse sentido, essa modalidade de proteção social ficava restrita aos contribuintes e não tinha um caráter universal. O desenvolvimento histórico dos seguros sociais revela que, inicialmente, eles cobriam pequenas categorias profissionais, geralmente as mais importantes do ponto de vista econômico e as mais organizadas politicamente, mas, com o passar dos séculos, a cobertura foi sendo ampliada e passou a incorporar todos os trabalhadores assalariados, desde que tivessem contribuído.

sociais, como a adoção de um "salário justo", benefícios sociais e organizações sindicais. Entretanto, no mesmo documento, ele defende intransigentemente a propriedade privada dos meios de produção, aceita a divisão da sociedade e combate o conceito de lutas de classe (FALEIROS, 2004, p. 15-16).

O acima exposto evidencia a forma que o Estado assumiu naquele período histórico, tomando como ponto de partida uma ação atomizada, fragmentada e dirigida especialmente para uma lógica trabalhista, onde as ações eram direcionadas para a inserção no mundo do trabalho e para a manutenção de certas condições para a reprodução da classe trabalhadora. Após este momento, o sistema de produção capitalista assumirá outras particularidades, que definirão o papel do Estado e sua intervenção nas manifestações da questão social, como será mostrado a seguir.

3.2.4 O capitalismo monopolista e a constituição do imperialismo na América Latina: o padrão agromineiro exportador no final do século XIX e no início do século XX

Como mencionado, no último terço do século XVIII, na Inglaterra, dá-se o início do processo de mecanização da produção, conhecido como a Revolução Industrial. Este processo desencadeou uma série de mudanças econômicas, sociais e políticas que dinamizaram intensamente o desenvolvimento da sociedade burguesa, própria do modo de produção capitalista.

Segundo Lênin (2012), na Europa, o momento em que o novo capitalismo substituiu definitivamente o anterior pode ser fixado com bastante precisão, o que corresponde ao início do século XX³². No mesmo livro, o autor cita:

El verdadero comienzo de los monopolios contemporáneos, lo encontramos, en lo máximo, en la década de 1860. El primer gran periodo de desarrollo de los monopolios comienza con la depresión internacional de la industria en la década de 1870 y se prolonga hasta inicios de la última década del siglo XIX. Si examinamos la cuestión europea, el desarrollo de la libre competencia llega a su auge entre 1860 y 1870. (LENIN, 2012, p. 42)

O monopólio assim constituído garante enormes lucros e leva à criação de unidades técnicas de produção de proporções imensas, gerando um grande avanço na socialização da produção por invenções e aperfeiçoamentos técnicos, como bem menciona Lenin (2012), o que é bem diferente da

³² Lenin (2012, p. 42), realiza uma síntese dos monopólios da seguinte maneira: 1. “De 1860 a 1870 como grado superior de la libre competencia. 2. Después de la crisis de 1873, luego del periodo de desarrollo de los carteles, que aún en esta época son excepciones. 3. El auge de los monopolios se da a finales del siglo XIX y la crisis de 1900 y 1903, cuando los carteles pasan a ser una de las bases de la vida económica y así, el capitalismo se transforma en imperialismo.”

antiga concorrência entre padrões dispersos que não se conheciam e que produziam para um mercado ignorado. O capitalismo monopolista leva à socialização integral da produção, e a produção se torna social, mas a apropriação continua sendo privada, pois os meios sociais de produção seguem sendo propriedade privada de um número cada vez menor de indivíduos.

O imperialismo é, portanto, o estágio monopolista do capitalismo. Ou seja, por um lado, o capital financeiro é o capital de alguns grandes bancos monopolistas fundidos com o capital de grupos monopolistas de industriais e, por outro lado, a repartição do mundo é a transição da política colonial, que se estende sem impedimentos às regiões ainda não apropriadas por qualquer poder capitalista, para a política colonial de dominação monopolista dos territórios de um mundo já inteiramente repartido (LENIN, 2012, p. 124).

Lênin (2012) compreende que a relação entre os países do centro e da periferia constitui uma relação de exploração, evidência de que não se pode perceber que a expansão do sistema capitalista pelo mundo inteiro tem consequências que determinam a estagnação e o subdesenvolvimento de certas regiões do mundo, contidas desta forma na divisão mundial do trabalho no sistema capitalista. Assim, a exportação de capitais é uma das bases econômicas mais essenciais do imperialismo, onde os monopólios, a oligarquia, a tendência à dominação, a exploração de um número crescente de nações pequenas ou fracas por um pequeno número de nações muito ricas e fortes, dão origem às características distintivas do imperialismo (LENIN, 2012, p. 167).

Segundo Mandel (1974), a intensificação da concorrência em nível mundial provoca, a partir deste momento, a concentração de empresas para não reduzir os preços, porém, só é possível respeitar acordos deste tipo limitando a produção. A era do capitalismo monopolista sucedeu, assim, à era do capitalismo da livre concorrência a partir do último quarto do século XIX.

Para compreender mais claramente as características do imperialismo, é relevante observar o que Lenin (2012) menciona a este respeito:

[...] convém dar uma definição do imperialismo que inclua as seguintes cinco características fundamentais: 1) a concentração da produção e do capital alcançou um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse “capital financeiro”, da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si; 5) conclusão da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes. (LENIN, 2012, p. 124)

Além disso, um termo que ganha destaque para explicar este momento histórico é o mencionado por Ianni (1973), que é o de dependência estrutural³³. Segundo este autor, ele corresponde complementar e antiteticamente ao conceito de imperialismo. O autor aponta que um é um desenvolvimento do outro, ao mesmo tempo em que se constituem reciprocamente como expressões necessárias da reprodução ampliada do capital em escala mundial.

Devido à continuidade e ao desenvolvimento da situação de dependência, as marcas e experiências passadas vão se somando e reintegrando, as quais podem impregnar relações e processos econômicos, políticos, culturais, etc. De uma perspectiva econômica, a dependência estrutural é produto e condição da internalização do processo produtivo. Como Ianni (1973, p. 118) comenta: "Nace con la `división internacional del trabajo` generalizada por la expansión del capitalismo industrial."

Como o autor (1973) menciona, a dependência estrutural é o produto necessário da reprodução ampliada do capital, em escala mundial. Entretanto, esta dependência não se expressa apenas no nível do sistema econômico, mas como um fenômeno relacionado ao caráter internacional do processo produtivo, a dependência estrutural envolve necessariamente a distribuição internacional do produto do trabalho. Nesse sentido,

En conformidad con las exigencias de la reproducción ampliada del capital a escala mundial, la apropiación privada del producto del trabajo de las clases asalariadas ocurre tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Esto significa que la dependencia estructural no se refiere solamente a la exportación del excedente económico efectivo, en términos del sistema económico como un todo. Si profundizamos el análisis, verificamos que la dependencia estructural implica, también, la exportación de plusvalía. Poco a poco se internacionalizan los factores y las condiciones de funcionamiento y expansión del capitalismo. (IANNI, 1973, p. 119-120)

Continuando com Lenin (2012), com a consolidação dos monopólios, grandes capitais concentrados e centralizados em poucas empresas gigantescas sediadas nos países mais avançados tecnologicamente, subordinaram a dinâmica econômica e política de outros países, permitindo que

³³ A dependência estrutural se desenvolve à medida que o comércio entre os povos incorpora as atividades econômicas das colônias e países latino-americanos, asiáticos e africanos ao sistema de produção centralizado na Inglaterra, França, Alemanha, Bélgica, Holanda, Japão e Estados Unidos. À medida que a interdependência e a complementaridade entre as economias de vários povos se ampliam e se aprofundam, as relações e estruturas de dependência são constituídas e se expandem.

tanto os empresários como as suas nações exportassem capital por meio de empréstimos para a mudança da estrutura produtiva das nações menos desenvolvidas economicamente. Aqui, Lênin (2012) chama a atenção para a importância das periferias para as economias centrais "As nações imperialistas, tanto através de suas empresas monopolistas quanto do próprio Estado, expandem os seus tentáculos para as nações periféricas".

A base econômica deste fenômeno histórico universal, segundo o mesmo autor, encontra-se no parasitismo e na decomposição do capitalismo, inerente à sua fase histórica superior, ou seja, o imperialismo, "[...] o capitalismo garantiu uma situação privilegiada a um punhado [...] de países particularmente ricos e poderosos que, com o simples 'corte de cupom' (dividendos gerados pelos juros), saqueiam todo o mundo". (LENIN, 2012, p. 33). A possibilidade da exportação de capitais é determinada pelo fato de que uma série de países dependentes já tenham sido incorporados à circulação do capitalismo mundial; além de terem construído as condições elementares para o desenvolvimento da indústria³⁴.

Deve-se retomar que o particular da análise não deve ser separado dos processos gerais dos quais ele faz parte, o que implica assumir as características que o processo mundial de acumulação de capital apresenta, assim como a forma heterogênea nas formações sociais diferenciadas. Assim, como parte do movimento geral do sistema de produção capitalista, padrões de reprodução foram sendo gestados a partir da etapa da independência, e cada um deles tem sua lógica interna de reprodução. É preciso observar que o capital financeiro e sua correspondente política internacional se traduz na luta das grandes potências pela repartição econômica e política do mundo, o que dá origem a abundantes formas transitórias de dependência estatal. Para este período, são típicos não apenas os dois grupos fundamentais de países (aqueles que possuem colônias e as colônias), como Lênin (2012, p. 119) menciona, mas também as variadas formas de países dependentes que, de um ponto de vista formal, são politicamente independentes, mas que na realidade estão enredados nas teias da dependência financeira e diplomática.

³⁴ Desde a constituição do imperialismo, como fase superior do capitalismo, como bem apresenta Lênin (2012), os países avançados se encontram em um plano de concorrência em relação ao mercado mundial de produtos industriais, o capital monopolista começa a se posicionar como a marca dominante do capital e as contradições do processo de acumulação capitalista atingiram tal maturidade que a exportação de capital é uma característica marcante nas relações econômicas mundiais, gerando, assim, uma rivalidade exacerbada no mercado mundial, o que leva a combinações monopolistas internacionais e a uma divisão territorial do mundo entre as grandes potências capitalistas.

A entrada do capitalismo na fase imperialista indica uma inflexão em que a totalidade concreta, que é a sociedade burguesa, ascende à sua maturidade histórica, realizando as possibilidades de desenvolvimento que, objetivadas, tornam mais amplos e complicados os sistemas de mediação que garantem sua dinâmica. De acordo com Netto (1992), de onde decorrem, simultaneamente, a contínua reafirmação de suas tendências e regularidades imanentes (suas "leis" de desenvolvimento gerais, capitalistas) e suas alterações concretas (as "leis" particulares da fase imperialista). O que é importante notar e enfatizar com a maior ênfase é que a constituição da ordem monopolista obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo fundamental: o aumento dos lucros capitalistas por meio do controle dos mercados (NETTO, 1992).

Na América Latina, segundo Quijano (2014, p. 24) a independência política, desde o início do século XIX, está acompanhada na maioria dos novos países pela estagnação e retrocesso do capital e fortalece o caráter colonial da dominação econômica, social e política sob estados formalmente independentes. Na região, a escravidão foi deliberadamente estabelecida e organizada como uma mercadoria para produzir mercadorias para o mercado mundial e, assim, servir aos propósitos e necessidades do capitalismo. Da mesma forma, a servidão imposta à população latino-americana e a produção mercantil independente serviram para expandir os mesmos propósitos. Isto mostra que todas estas formas de trabalho e controle do trabalho na Américas não somente agiram simultaneamente, mas foram articuladas em torno do eixo do capital e do mercado mundial.

Em meados do século XIX, a América Latina posicionou-se como produtora de matérias-primas para os centros da nova economia industrial e de alimentos para os países metropolitanos, e ao continente foi atribuída também a função de consumidor dos produtos industriais dos países centrais. Estas funções atribuídas à América Latina na economia mundial são facilitadas pela adoção da política de livre comércio, que se expande mundialmente.

Em seu curso, o sistema mundial capitalista estabelece diversas divisões internacionais de trabalho, nas quais tem sentido o papel fundamental desempenhado pela América Latina como região produtora de metais preciosos, matérias-primas e alimentos, desde a etapa colonial até a etapa do padrão primário-exportador (OSORIO, 2004). A crise desse padrão e a etapa de transição que se gera até a conformação do padrão industrial na América Latina tem lógicas internas, porém, estas se articulam com a crise do mercado mundial derivada da longa etapa que vai da Primeira Guerra Mundial até a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, que requer capital local para gerar um

processo de industrialização como forma de reprodução, que será desenvolvido mais adiante nesta seção.

É importante considerar que tratar de um padrão de reprodução que adquire formas em diversas economias revela características gerais e comuns. Por este motivo, é necessário diferenciar as especificidades com as quais este padrão de reprodução se desenvolve nas diversas formações econômicas e sociais. No padrão agromineiro exportador, como neste caso, não teve as mesmas características nos países da América Central como no México ou na Argentina; os valores de uso produzidos em cada um desses casos, suas implicações para dinamizar ou não as manufaturas locais ou o tipo de propriedade dos principais gêneros de exportação e suas repercussões na estrutura de classes e no Estado são elementos que permitem essas diferenças nas formações sociais, dentro de um mesmo padrão de reprodução de capital. Em outras palavras, de acordo com Osorio (2014), a busca de tendências e traços gerais não deve pressupor a perda da capacidade de entender as particularidades.

Pode-se afirmar que o surgimento da grande indústria moderna teria enfrentado fortes limitações se não tivesse contado com os países dependentes. Marini (1982) explica a inserção da América Latina e seu papel no centro capitalista da seguinte forma:

[...] a classe operária industrial e, em geral, da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, que se verifica nos países industriais no século passado, não poderia ter lugar se não tivessem contado com os meios de subsistência de origem agropecuária, proporcionados em forma considerável pelos países latino-americanos. Isto que permitiu aprofundar a divisão do trabalho e especializar os países industriais como produtores mundiais de manufaturas. (MARINI, 1982, p. 21).

Se o eixo de acumulação industrial, impulsionado pela transformação das condições técnicas de produção, se move em direção à produção de mais-valor relativo, isto contém algumas implicações sobre as quais Ruy Mauro Marini (1982) se baseia. Para os capitalistas, o aumento da produtividade por si só não garante o mais-valor relativo, pois o aumento da produtividade do trabalho garante a produção de mais produtos no mesmo tempo que antes, porém, não transfere mais-valor ao produto, na verdade, isto permite ao capitalista de um setor industrial específico reduzir o valor individual de sua mercadoria em relação às condições gerais de produção, "obteniendo así plusvalor superior a la de sus competidores, o sea, un plusvalor extraordinario" (MARINI, 1982, p. 24). Segundo Martins (2011), por um lado, esta condição significa uma alteração na distribuição de mais-valor entre os capitalistas de um determinado segmento e, conseqüentemente, se traduz em lucro extraordinário,

mas, por outro lado, este aumento de produtividade não altera o grau de exploração do trabalhador naquele determinado setor, ou seja, não afeta a taxa de mais-valor.

É importante ter conta que, quando a técnica que tornou possível o aumento da produtividade de um capitalista é disseminado para os outros capitalistas daquele determinado setor, apenas a massa de produtos produzidos é aumentada, de modo que "el valor social de la unidad del producto se reduciría en términos proporcionales al aumento de la productividad del trabajo. La consecuencia sería, entonces, no el incremento del plusvalor, sino su disminución"³⁵. (MARINI, 1982, p. 25). É neste sentido que a região forneceu os meios de subsistência ao centro capitalista, contribuindo decisivamente para a diminuição " del valor real de la fuerza de trabajo en los países industriales, permitiendo así que el incremento de la productividad se traduzca allí en tasas de plusvalor cada vez más elevadas " ou, dito de outra forma, "mediante su incorporación en el mercado mundial de bienes de salario, América Latina desempeña un papel significativo en el aumento del plusvalor relativo en los países industriales" (MARINI, 1982, p. 27).

Com o padrão agromineiro exportador, no qual a América Latina foi inserida no mercado mundial após os processos de independência da Espanha e de Portugal, é possível distinguir pelo menos duas modalidades que este padrão assumiu: " [...] economías que reclaman un uso extensivo de territorios y economías con uso intensivo" (OSORIO, 2015). Como explica este autor:

Entre las primeras están las grandes plantaciones trigueras y los campos para la cría de ganado. Entre las segundas, los enclaves mineros son el modelo típico. En todos los casos se reclama de infraestructura (preferentemente instalaciones ferroviarias y también caminos), que establezca la conexión entre los espacios productivos y los puertos, principal zona de salida de las exportaciones y de arribo de las importaciones, lo que convierte a muchos de ellos en importantes centros comerciales, financieros y de población. En muchos casos, particularmente cuando ciertos minerales se encuentran en zonas alejadas de centros urbanos, se desarrolla la infraestructura para concentrar mano de obra abundante, creándose verdaderos pueblos mineros, que tiene como correlato la proletarianización de sectores campesinos o semicampesinos, al ser alejados de su relación con la tierra como forma de subsistencia y pasar a depender del salario (OSORIO, 2015, p. 105)

³⁵ A partir dessa reflexão, a variação na taxa de mais-valor refere-se diretamente ao grau de exploração da força de trabalho: a relação entre o tempo de trabalho socialmente necessário e o tempo de trabalho excedente. Nesse caso, somente o aumento do trabalho excedente sobre o trabalho necessário pode alterar a taxa de mais-valor em favor do capitalista. Para isso, é fundamental que o valor social das mercadorias que compõem os bens-salários, aquelas necessárias para a reprodução da força de trabalho, seja reduzido, o que diminui o tempo de trabalho socialmente necessário. O mais-valor relativo está, portanto, vinculado à desvalorização dos bens-salário.

Assim, depois de 1880, com o progresso de uma economia primária e de exportação, consolidou-se um "novo pacto colonial" em quase toda a América Latina, substituindo o imposto pela Espanha e Portugal; com um desenvolvimento mais rápido do que antes, que seria acompanhado por crises cada vez mais intensas. Como Donghi (1974) menciona, este momento é um progresso atribulado, em parte porque sua turbulência é consequência de articulações estreitas com a metrópole, que também é modificada pelo desenvolvimento mais agitado da conjuntura econômica. De acordo com este autor:

No momento mesmo em que se afirma, o novo pacto colonial começa a modificar-se em sentido favorável a metrópole. A divisão de tarefas atribuía as classes elevadas dos países latino-americanos, praticamente em toda parte, a produção primária e os primeiros estágios do processo comercial; essa divisão, quando se mantém, adquire um novo significado, á que a organização dos mercados é cada vez menos livre, inclusive em decorrência das transformações técnicas agora estreitamente vinculadas com aquelas das estruturas financeiras. (DONGHI, 1974, p. 167)

Entretanto, esta subdivisão de tarefas mencionada por Donghi (1974) nem sempre se conserva, por exemplo, com algumas atividades primárias como a mineração, que desde o início exigem um considerável investimento de capitais e, assim, passam para o controle direto das economias centrais. Além disso, a crescente complexidade das atividades ligadas aos transportes e ao intercâmbio de mercadorias multiplica a presença dessas economias centrais em toda a região da América Latina por meio de ferrovias e instalações frigoríficas, silos, etc., e a região se torna uma ilha econômica estrangeira nas zonas periféricas (DONGHI, 1974).

No início do século XX, a aliança entre os interesses metropolitanos e as classes dirigentes locais foi substituída em várias regiões pela hegemonia do capital estrangeiro, como no caso da Guatemala, onde os capitalistas alemães controlam o comércio de café e se apossam das terras mais férteis, e como Donghi (1974) expõe, fica evidente também o caso de Cuba, primeiro espanhola e depois independente, no qual os Estados Unidos adquirem plantações de cana-de-açúcar.

Portanto, a tendência geral é o enfraquecimento da classe dos grandes proprietários de terras sob pressão dos representantes das economias centrais, mesmo que eles sejam apoiados por estruturas políticas, financeiras e comerciais locais. Esse enfraquecimento das oligarquias é acompanhado pela intensidade variável da dependência das regiões, em que, ao lado das antigas classes altas, desenvolvem-se camadas médias predominantemente urbanas, cada vez mais exigentes e, em alguns países, as classes dominantes também precisam enfrentar as reivindicações de grupos de trabalhadores articulados às formas modernas de atividade econômica, especialmente nos países com

economias mais vigorosas. Posteriormente, com a grande crise de 1930, mostrará como este padrão de reprodução agromineiro exportador mencionado por Osorio (2015) e o pacto neocolonial mencionado por Donghi (1974) será esgotado.

A crise de 1929, segundo Mészáros (2002), foi uma crise de "realização", devido à queda da produção e do consumo em comparação com o período pós-guerra. Esta crise, de acordo com Fallas (2019), proporcionou um estímulo para a reorganização das forças constituintes do sistema econômico posterior ao limite produtivo alcançado por meio dos avanços produtivos do período da Primeira Guerra Mundial; o que permitiria dinamizar o processo de acumulação, resultando no revigoramento deste processo agora sob a hegemonia estadunidense.

Essa crise colocou não apenas as economias latino-americanas diante de tarefas inéditas de dimensões mais amplas, mas, de acordo com Donghi (1974), as transformações iniciadas no primeiro terço do século XX pelos Estados Unidos para se aproximarem progressivamente de uma posição hegemônica na economia mundial só foram reveladas com mais força após essa crise, e as relações entre o centro industrial da economia e os países latino-americanos dependentes orientados para a produção primária foram modificadas no decorrer de episódios complicados nesse contexto. Por isso,

No século XIX, as zonas periféricas não tinham desempenhado apenas a função de fornecedores, mas também e sobretudo a de consumidoras de uma importante parcela da produção industrial... No século XX, a situação se altera rapidamente: só depois da crise e, mais ainda, depois da Segunda Guerra Mundial, é que será possível medir as consequências dessas alterações nos países periféricos. (DONGHI, 1974, p. 212)

Neste momento, os Estados Unidos começaram a desempenhar um papel mais predominante e assumiram uma posição de "policia" a serviço das relações financeiras estabelecidas durante o período de maturidade deste processo. Este papel dos Estados Unidos constituiu a forma pela qual os latino-americanos entenderam alguns aspectos do novo poder dominante, ao contrário da Grã-Bretanha, que exerceu um papel de dominação diferente e menos agressivo do que esta nova metrópole em ascensão. Segundo Donghi (1974), a mudança da influência britânica para a estadunidense ocorre em um período de transformações bastante específicas na estrutura econômica e financeira mundial e de acentuação da dependência dos países latino-americanos. Assim,

Nesse contexto, a vocação pedagógica dos Estados Unidos transforma-se num mecanismo de dominação e identifica-se com o compromisso para impor uma imagem das relações entre os Estados Unidos e suas áreas de influência que reflita indubitavelmente tradições ideológicas preciosas e tem como consequência prática -uma vez aceita nos países dominados- tornar inconcebível a ruptura dos vínculos de submissão. (DONGHI, 1974, p. 170)

Os Estados Unidos, também na tentativa de estabelecer uma forma jurídica para suas relações com os Estados latino-americanos, no segundo período pós-guerra, instituíram a formação da Organização dos Estados Americanos (OEA) como um pacto regional dentro das Nações Unidas. Esta estratégia tinha vantagens imediatas que explicavam a extensão de um sistema internacional onde as relações efetivas de poder eram minuciosamente camufladas (DONGHI, 1974, p. 171), para serem aceitas e conservadas, pressupunham a igualdade teórica de todos os Estados participantes e a convergência total de seus interesses.

Esse movimento pan-americano que surgia teve, em suas primeiras etapas, uma função modesta na política latino-americana efetiva dos Estados Unidos, que se desenvolvia a partir de dois objetivos principais: por um lado, fins estratégicos e, por outro, aqueles derivados do potencial econômico ampliado desse país. Até 1914, a influência dos EUA era particularmente forte no Caribe e na América Central. No período entre a guerra e a grande crise de 1929, o progresso da influência econômica estadunidense foi muito rápido:

Os países do pacífico terminaram por se colocar completamente na órbita dos Estados Unidos, o Brasil, assim como o Uruguai e a Argentina, sofreram a penetração norte-americana. O fim da era da ferrovia... significava para a Inglaterra a perda de um válido instrumento de dominação comercial e financeira; os Estados Unidos davam um passo a frente com a vitória dos transportes automobilísticos e garantiam para si um novo mercado, sem terem de efetuar investimentos de capital comparáveis aqueles que haviam sido necessários no caso das construções ferroviárias. (DONGHI, 1974, p. 175)

Graças ao acima exposto, o peso da influência estadunidense aumentava em outros setores de diferentes maneiras, enquanto na América Central, por exemplo, a intervenção foi de tipo político-militar, na América do Sul foi por meio de missões técnicas e financeiras estadunidenses que visitavam os países da costa do Pacífico.

As atividades econômicas predominantes, como a agricultura e a indústria de mineração, em desenvolvimento no período de maturidade desse período, tinham um aspecto importante, que era a tendência ao monopólio ou oligopólio que dá vida a empresas extraordinariamente poderosas. De acordo com Donghi (1974), comparando os orçamentos de vários Estados latino-americanos e de algumas dessas empresas gigantes, era impressionante o fato de que as grandes empresas dispunham, com maior liberdade, de uma força financeira geralmente superior à de vários Estados, e esse não era o único poder que possuíam, pois também tinham a possibilidade de corrupção que ia desde a compra

de influências até a submissão de camadas de influência política altamente colocadas, mas empobrecidas.

Apesar das particularidades entre os países da região, eles compartilham em comum a marca das transformações que impactam a totalidade da América Latina neste período, tais como ditaduras e oligarquias. A continuação do desenvolvimento do padrão de reprodução agro-mineiro-exportador e sua inserção no mercado mundial resultou em uma redistribuição do poder entre os grupos dominantes locais e estrangeiros, em benefício destes últimos. Entretanto, esta redistribuição foi apenas um aspecto de uma transformação mais ampla, pois na medida em que a América Latina se insere como uma região dependente no sistema econômico que estava se tornando mundial, o continente se tornou mais vulnerável às crises, como refletido em 1929, quando começou a mais ruínosa de todas as crises até então.

Segundo Mézsáros (2012), a reconfiguração das forças constituintes do capital significou, a mudança do imperialismo multicêntrico para um sistema de dominação global sob a hegemonia dos Estados Unidos, um sistema que se torna mais dinâmico e economicamente mais viável e integrado; o estabelecimento do sistema monetário internacional e de outros órgãos de regulação das relações entre os capitais; a exportação de capital em grande escala e a "repatriação" segura de taxas de lucro que não poderiam ser produzidas nos países de origem; e a incorporação relativa, em graus variados, das economias das chamadas sociedades pós-capitalistas na própria estrutura de troca capitalista.

Diante destas reconfigurações mencionadas por Mézsáros, Fallas (2019) comenta a importância de que, com base material desta organização das forças constituintes do capital, as seguintes características foram observadas sobre o período pós- crise de 1929, quando há uma recuperação no processo de acumulação: A crescente intervenção estatal, que contribuiu para o processo de expansão do capital; a transição dos setores da indústria privada que faliram durante a crise para o setor público; o aumento das taxas de emprego e; a abertura de novos ramos de produção especialmente voltados para o consumo de desperdício (consumo em massa).

Concentrando-nos na reconfiguração radical do Estado neste período histórico, podemos destacar o crescimento da intervenção em várias dimensões, tanto em quantidade - como comenta Fallas (2012), abarcando amplos espaços e dimensões da vida social desde a produção de mercadorias até a ampliação da política pública - quanto na forma, especialmente na política social em termos de assistência social e seguridade social.

A escalada do capitalismo nas grandes potências, após a crise e a Segunda Guerra Mundial, ocorre graças à expansão do mercado interno de consumo, onde a demanda estava em condições de assegurar o ritmo de consumo necessário para uma produção em contínua expansão. A América Latina, por sua vez, sente as repercussões desta nova situação econômica mundial, que se tornará claramente visível após meados do século, mas a crise apresenta traços catastróficos, embora considerados transitórios, e a guerra corrige parcialmente estas consequências negativas da crise.

É importante mencionar que os países da região latino-americana reagirão de forma diferente, dependendo do tamanho das economias alcançadas em cada formação social. Os países menores, incapazes de elaborar uma resposta à nova conjuntura, limitam-se a "sofrer passivamente" (DONGHI, 1974), enquanto outros, favorecidos pelas circunstâncias estritamente locais, não sofrem consequências mais graves, como é o caso da Venezuela, que desenvolve sua indústria petrolífera justamente no meio da crise. É somente nos países que tiveram um momento de industrialização anterior a esta conjuntura (como os já mencionados países do tipo A mencionados por Bambirra (2013) e que serão explicados na próxima seção), bem como um sistema de transporte interno desenvolvido e uma administração pública relativamente moderna, que ocorrerão as transformações econômicas, sociais e políticas, iniciadas no curso da crise ou, em alguns casos, no período da guerra, e que ganharão força após a guerra e só se esgotarão depois de 1950.

Segundo Donghi (1974), a crise tem consequências diferentes no setor primário com a queda de preços e no setor secundário com a queda de produção. O autor menciona que muitos dos setores de produção primária, especialmente a mineração, recorrem rapidamente a uma diminuição da produção; entretanto, em qualquer cenário, após a crise, ela influencia todas as economias latino-americanas em termos de deterioração do comércio.

Além do crescente problema das dívidas públicas acumuladas entre 1918 e 1930, a crise cria uma grave situação para as finanças públicas das economias nacionais latino-americanas. No comércio, por exemplo, fica evidente uma diminuição imprevista e brusca do poder de compra decorrente das exportações, e a substituição das exportações, já estimulada anteriormente por algumas crises menores, passou agora a assumir novas possibilidades. Neste contexto, o Estado faz uma tentativa de regular o ritmo da produção e das exportações, o que se torna uma tarefa fundamental, em contraste com o período anterior, quando tal intervenção estatal era uma exceção.

A intervenção do Estado na economia produtiva é uma tarefa onerosa; o setor primário torna-se sistematicamente subsidiado, pois, na América Latina, são os grandes proprietários que se

aproveitam dos subsídios estatais, o que gera a criação de uma política monetária e cambial (como o protecionismo industrial para a produção primária) para respaldar economicamente tais subsídios, e a diversificação torna-se uma estratégia para todos os países, com várias tentativas para estimulá-la. Isto levou à adoção de um novo sistema nas relações entre o Estado e a economia, e a bandeira do liberalismo rapidamente colapsou por não poder servir aos interesses dos grupos dominantes.

Além disso, a Segunda Guerra Mundial estimula um processo de industrialização de alcance limitado, mas de extensão até então desconhecida na América Latina. De acordo com Donghi (1974), as repercussões da guerra são complexas, pois tiveram uma incidência variável sobre a demanda dos diversos produtos primários exportados pela América Latina, sendo que a tendência geral se acentua nos primeiros anos do pós-guerra, que foram orientados para o aumento da demanda e dos preços. Os setores primários produzem em ritmo acelerado e o setor industrial desfruta das vantagens do desaparecimento da concorrência dos países mais desenvolvidos, já que os países do Eixo foram isolados do comércio mundial. Dessa forma, as guerras promovem uma industrialização - ainda que diferenciada na região - com uma infraestrutura que apresentava sérias limitações, além das lacunas técnicas nas próprias indústrias e com equipamentos obsoletos, dando lugar a um novo padrão de reprodução industrial.

Apesar de não ser uma novidade e nem uma polêmica, nos países capitalistas, é certo que os sistemas de proteção social tiveram origem na Europa Ocidental no contexto da Revolução Industrial e se ampliaram após a Segunda Guerra Mundial, tornando-se conquistas civilizatórias que, apesar de não alcançarem a emancipação da humanidade do sistema capitalista, instituíram sistemas de direitos e deveres que alteraram em certa medida a relação entre as classes sociais ao longo do século XX. Esta é uma tendência geral das sociedades capitalistas, pois as políticas sociais, especialmente a partir do momento em que se instituem como um sistema de proteção social, assumiram um papel fundamental na garantia das condições gerais da produção por meio da socialização dos custos de produção (GOUGH, 1982; MANDEL, 1982 e 1990; WOOD, 2006).

Se esta é uma característica central das políticas sociais no capitalismo, sua origem, processo de desenvolvimento, configuração e amplitude são diversas, pois se baseiam na relação histórica entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas e o papel do Estado e da luta de classes em cada país. Estas condições nacionais dão aos sistemas de proteção social características e particularidades que os distinguem sem remover sua morfologia estruturalmente capitalista.

Assim, embora as ações assistenciais públicas existam desde o século XVII e as primeiras iniciativas estatais baseadas nos seguros sociais sejam do século XIX (BOSCHETTI, 2003), a constituição de políticas sociais em sistemas de proteção social públicos é recente e só serão concebidas após a crise de 1929 como uma medida anticrise. Isto porque um sistema de proteção social não é apenas a justaposição de programas e políticas sociais, nem está restrito a uma política social isolada, sem um corpo de sistema de proteção social. O que a configura é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de direitos, bens e serviços sociais em diferentes áreas como emprego, saúde, pensões, moradia, assistência e educação.

Sob a orientação keynesiana e beveridgiana no período da produção fordista, as políticas sociais começam a estruturar um sistema público complexo - com muito mais força nos países capitalistas centrais - de demanda mais efetiva e de direitos e serviços sociais que garantissem um certo nível de bem-estar, mesmo na situação de falta de emprego nos diferentes países (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Os sistemas de proteção social na Europa Ocidental se desenvolveram amplamente após 1945, estruturados sobre os pilares da regulação do mercado pelo Estado, com base na garantia de oferta e demanda efetiva, sendo as políticas sociais uma estratégia importante de manutenção do emprego e expansão do consumo. Por um lado, elas contribuem para a criação de empregos, ao instituir bens e equipamentos públicos como hospitais, escolas, centros de assistência social, instituições para a administração e gestão de políticas sociais. Por outro lado, contribuíram para o aumento do consumo, pois liberam parte do orçamento previamente destinado aos gastos de saúde e educação, ativando gastos com a aquisição de mercadorias. As políticas sociais, assim, organizadas em sistemas de proteção social, foram, portanto, estratégias importantes para sustentar um forte crescimento no período de predominância da regulação fordista-keynesiana entre as décadas de 1940 e 1970 (CASTEL, 1995; PALIER, 2005; BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

É importante mencionar que as estratégias do chamado pleno emprego, direitos sociais amplos e universais, de sustentação da demanda e do consumo efetivo, estiveram na base dos sistemas de proteção social na Europa Ocidental até meados dos anos 70 e foram a principal política para enfrentar a crise de 1929 e garantir um forte crescimento econômico entre 1945 e 1975. Também fortaleceram os pilares da intervenção do Estado nas relações de produção no capitalismo dependente, como nos países da América Latina; entretanto, nesta região, o pleno emprego e a universalização dos direitos sociais nunca foram uma realidade (BOSCHETTI, 2006; 2008).

Assim, as condições econômicas estabelecidas pela regulação keynesiana, combinadas com as relações fordistas de produção e consumo em massa, foram somadas a outras condições políticas e culturais que asseguraram a expansão do sistema de proteção social capitalista após a Segunda Guerra Mundial.

3.3 Padrão de reprodução industrial na América Latina: 1940-1970

A crise de 1929 torna possível um salto industrial em alguns países da região e até mesmo uma certa posição monopolista no âmbito interno, já que a industrialização de certos países dependentes na América Latina se desenvolvia sobre aquelas antigas bases. Em outras palavras, a relação de produção baseada na *superexploração* do trabalho, que restringia a criação de um mercado interno, levou ao surgimento de uma indústria fraca, dependente de "fatores externos" que, como no período anterior, estruturou-se a partir das necessidades e exigências do mercado internacional e dos países mais desenvolvidos. Esta industrialização da região, nascida de forma complementar às indústrias avançadas, reproduz a dependência em outro cenário.

O início da depressão de 1930 modificou a arrecadação nacional e sua distribuição, que a estrutura institucional existente dos países latino-americanos não foi capaz de enfrentar. Naqueles anos, também ocorreram revoluções no Brasil, Argentina, Chile, Cuba e a Revolução mexicana de 1910.

Os interesses exportadores aliados com a metrópole, viram-se obrigados a entrar em coalizão com os, ainda débeis interesses industriais e (ao menos no Brasil) com os novos interesses regionais, incluídos pelo governo. [...]. Neste sentido, o afrouxamento dos laços econômicos coloniais com a metrópole e, em geral (ainda que não em Cuba), a relativa paralização da intervenção política imperialista, que a depressão metropolitana produziu na América Latina, sentaram também as bases econômicas e políticas para novas alienações das classes e novos programas de industrialização. (FRANK, 1978, p. 87-88, tradução nossa).

Neste sentido, em um primeiro momento, o baixo nível tecnológico destas indústrias fez com que o preço da produção não fosse determinado pela produtividade, mas pelos salários dos operários, de modo que a burguesia industrial recorrerá ao que é mencionado a seguir por Marini (1982):

[...] excedente de mão-de-obra criado pela própria economia exportadora e agravado pela crise que esta experimenta (crise que obriga ao setor exportador a liberar mão-de-obra), para pressionar aos salários no sentido da baixa. Isso lhe permitirá absorver grandes massas de trabalho, o que, acentuado pela intensificação do trabalho e a

prolongação da jornada, acelerará a concentração de capital no setor industrial. (MARINI, 1982, p. 63, tradução nossa).

Desta forma, seriam lançadas as bases para um novo ciclo de *superexploração* da força de trabalho, agora na economia industrial dependente. Com uma nova dinâmica da acumulação de capital em escala mundial, que começou com a configuração da economia internacional pós Segunda Guerra Mundial, organizada pela égide estadunidense, por meio do Plano Marshall, que "iniciou a reconstrução da Europa Ocidental à imagem norte-americana e, direta e indiretamente, deu uma contribuição decisiva à 'decolagem' da expansão do comércio e da produção mundiais das décadas de 1950 e 1960" (ARRIGHI, 2012, p. 306).

Nesse período, as burguesias industriais locais aprofundaram o processo de industrialização, aumentando a produtividade recorrendo à tecnologia externa, com características particulares como a integração monopolística e a integração ao capital estrangeiro, resultando em dependência tecnológica. Seguindo essa lógica,

[...] o principal limite produtivo do capitalismo dependente estaria na acumulação externa de capitais. Essa acumulação se manifesta no fato de que o setor produtor de bens de capitais, é em grande parte externo a essa formação social e sua introdução se realiza por meio do investimento direto, financiamento externo ou pelos saldos obtidos na balança comercial. (MARTINS, 2011, p. 243)

Marini (1982) entende que este processo representa um novo estágio na divisão internacional do trabalho, no qual os países dependentes começaram a absorver as etapas inferiores da produção industrial, como, por exemplo, a siderurgia, mesmo que antes estava reservada às economias industriais clássicas, que se generalizou a tal ponto que países como o Brasil começaram a exportar aço "reservando-se para os centros imperialistas as etapas mais avançadas (como a produção de computadores e a indústria eletrônica pesada em geral, a exploração de novas fontes de energia, como a energia nuclear, etc.)" (MARINI, 1982, p. 68-69).

Nessa nova dinâmica, o avanço industrial dos países dependentes ocorreu de tal forma que o pequeno aumento de produtividade que ocorreu por meio da intensificação do trabalho operário foi combinado com a tendência à remuneração em uma proporção inferior ao seu valor real. Neste sentido, a "absorção do progresso técnico em condições de *superexploração* do trabalho acarreta inevitável restrição do mercado interno, ao qual se contrapõe a necessidade de realizar massas sempre crescentes de valor" (MARINI, 1982, p. 74). Assim, a relação de produção dessas economias se

renova mantendo sua estrutura, de tal forma que a industrialização dependente, ao perpetuar a restrição do consumo dos trabalhadores e da formação de um mercado interno dinâmico, manteve a divisão entre o consumo dos trabalhadores em bens-salário (na esfera inferior de circulação) e o consumo das camadas médias e da burguesia dependente na "esfera superior de circulação" ou o consumo de bens suntuários.

A exportação de manufaturas, tanto bens essenciais quanto de produtos suntuários, torna-se, assim, a "salvação" de uma economia incapaz de superar os fatores disruptivos que a afetavam. Desta forma, "Desde os projetos de integração econômica regional e sub-regional até o desenho de políticas agressivas de competição internacional, se assiste em toda América Latina à ressurreição do modelo da velha economia exportadora". (MARINI, 1982, p. 75).

Assim, a América Latina chega em 1945 com uma estrutura produtiva profundamente transformada nos países mais densamente povoados. As insuficiências no sistema de transportes tendem a acentuar mais fortemente as zonas mais industrializadas e as consequências deste processo começam a ser observadas, como, por exemplo, a concentração urbana e os problemas que isto implicava.

A crise afeta as relações entre a América Latina e os países centrais, gerando um novo passo no declínio das relações com a Europa e, por sua vez, os Estados Unidos aumentam sua influência política em um ritmo mais acelerado, concomitante ao fortalecimento de sua hegemonia econômica e direcionam sua relação com a América Latina com sua política de "boa vizinhança", que implicou a renúncia à intervenção armada. Isso não significa o desaparecimento da pressão política direta e de ações mais discretas de dominação, bem como do crescente apoio às organizações panamericanas para estabelecer sua dominação ideológica, política e econômica, que analisaremos no próximo item.

3.3.1 O Estado Social no capitalismo como estratégia à reprodução do capital

Os limites do capital parecem ser superados e junto com eles, as contradições imediatas na forma de crises, que podem ser usadas ao mesmo tempo como alavancas para aumentar o poder aparentemente ilimitado da auto-expansão do capital (FALLAS, 2019). Isto pode ser observado na crise de 1929, que, segundo Mészáros (2002), foi uma crise de realização, devido ao nível marcadamente baixo da produção e consumo em comparação com o período pós-guerra.

Desta forma, continuando com Fallas (2019), a crise de 1929 proporcionou um estímulo para a reorganização das forças constituintes do sistema econômico, posterior ao limite produtivo

alcançado por meio dos avanços produtivos do período pós- I Guerra Mundial e que não pôde ser contido nas relações de poder existentes até o período imediatamente anterior à crise, o que permitiria dinamizar o processo de acumulação, a fim de fortalecer este processo, agora sob o comando da economia estadunidense.

É importante mostrar que, sobre a base material da reorganização das forças constitutivas do capital, é no período após a crise de 1929 que o processo de acumulação³⁶ se recupera. Como Fallas (2019, p. 18) menciona, com relação ao papel do Estado e sua configuração neste momento histórico, ocorreu uma mudança substancial, pois sua intervenção "[...] atingiu alcanzó dimensiones sin precedentes tanto en cantidad (abarcando amplias espacios y dimensiones de la vida social desde la producción de mercancías hasta la ampliación de la política pública) como en formas (especialmente la política social referida a seguridad y asistencia social).".

Segundo Faleiros (2004), este tipo de Estado é chamado por alguns de *Welfare State* ou Estado de Bem-estar, assim como de Estado-Providência ou Estado Assistencial, no qual o Estado garante e expande sua intervenção para o acesso a certos serviços e a provisão de benefícios mínimos de maneira mais universal. Entretanto, em outros países como os Estados Unidos, por exemplo, esses benefícios dependem de critérios rigorosos de pobreza e os serviços de saúde não são estatizados e só estão disponíveis para pessoas adultas idosas em condição pobreza.

Os sistemas de proteção social na Europa Ocidental se desenvolveram amplamente após 1945, estruturados sobre os pilares da regulação do mercado pelo Estado, sustentados na garantia de oferta e demanda efetivas, de modo que a política social é uma estratégia importante de manutenção do pleno emprego e de expansão do consumo. Segundo Boschetti (2012), por um lado, a política social contribui enormemente para a criação de empregos, ao instituir bens e equipamentos públicos como hospitais, escolas, habitação social, centros de assistência social, instituições de administração e gestão de políticas sociais, etc. Por outro lado, contribuem para o aumento do consumo, pois liberam parte da renda anteriormente destinada aos gastos com saúde e educação, e ativam gastos com a aquisição de mercadorias e para a população não empregada, por meio de prestações monetárias como formas de suplementação ou substituição de renda, tais como pensões, subsídios e programas de renda

³⁶ De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2009), após a Guerra Mundial, os sistemas de seguros sociais se desenvolveram rapidamente em várias regiões, e a proteção social foi incluída nas agendas de organizações internacionais recém-criadas, como a OIT e a Conferência Internacional de Associações Nacionais de Sociedades de Benefícios Mútuos e Fundos de Seguro de Doença, que teve início em Bruxelas em outubro de 1927 e que mais tarde se tornou a Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA, por sua sigla em inglês).

mínima. Assim, as políticas de proteção social foram estratégias importantes para sustentar um forte crescimento no período de predominância da regulação fordista-keynesiana entre os anos 1940 e 1970 (CASTEL, 1995; PALIER, 2005; BEHRING; BOSCHETTI, 2006). É importante mencionar que as particularidades nacionais, o grau de desenvolvimento das forças produtivas, a organização e pressão por parte da classe trabalhadora, a composição das forças e partidos políticos e a estruturação dos processos democráticos, atribuirão características específicas a cada formação socioeconômica, o que gera diferenças entre os países centrais e com maior ímpeto nos países dependentes.

Neste Estado Social capitalista, seu uso para o processo de regulação econômica e social efetivada pelo Estado no capitalismo tardio é evidente (MANDEL, 1982). Enquanto é fato que a experiência histórica mostra que o capitalismo mundial está longe de ser uma totalidade homogênea e contínua, mas pelo contrário, se partirmos do desenvolvimento histórico e das condições na América, o padrão de poder mundial que se conhece como capitalismo é fundamentalmente uma estrutura de elementos heterogêneos tanto em termos de formas de controle do trabalho, dos recursos e dos produtos quanto em termos dos povos e das histórias nele articuladas. Estes elementos se relacionam de forma heterogênea e descontínua, e até mesmo conflituosa, mas constituem como um todo o emaranhado que conforma o sistema mundial.

No capitalismo dos monopólios, tanto pelas características da nova organização econômica como pela consolidação política do movimento dos trabalhadores e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a questão social se *internaliza* na ordem econômico-política (NETTO, 1992). O mesmo autor indica que

no es sólo el expandido excedente que llega al ejército industrial de reserva que debe tener su manutención "socializada"; no es solamente la preservación de un padrón adquisitivo mínimo para las categorías apartadas del mundo de consumo que se pone como imperiosa; no son apenas los mecanismos que deben ser creados para que se dé la distribución, por el conjunto de la sociedad, de los gravámenes que aseguran los lucros monopolistas- es todo esto que, llegando al ámbito de las condiciones generales para la producción capitalista monopolista (condiciones externas e internas, técnicas, económicas y sociales), articula el enlace ya referido de las funciones económicas y políticas del Estado burgués capturado por el capital monopolista, con la efectivización de esas funciones realizándose al mismo tiempo en que el Estado continúa ocultando su esencia de clase. (NETTO, 1992, p. 16)

Devido às exigências da ordem monopólica e os conflitos que ela gera na sociedade, há evidências de traços de intervenção na questão social por parte do Estado correspondente ao capitalismo monopolista, que se caracteriza pela fragmentação dos problemas sociais, como menciona Netto (1992): "La intervención estatal sobre la cuestión social se realiza[...]

fragmentándola y parcializándola [...] Las secuelas de la cuestión social son recortadas como problemáticas particulares (el desempleo, el hambre, la carencia habitacional, el accidente de trabajo, la falta de escuelas, la incapacidad física, etc.) y así enfrentadas" (NETTO, 1992, p. 28).

Como Netto (1992) menciona, a matiz do Estado foi orientada para a individualização dos problemas sociais, sua remissão para os problemas singulares ("psicológicos") dos sujeitos afetados por eles, o que é um elemento constante no enfrentamento da questão social na era do monopólio; leva à psicologização dos problemas sociais, transferindo sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição das características pessoais do indivíduo.

Quando a era do monopólio se configura, é o protagonismo proletário que coloca a solução da questão social como uma variável das lutas que buscam a superação da sociedade burguesa. Mas não se trata apenas de politizar a questão social, em um caminho antagônico a qualquer visão conservadora ou reacionária: trata-se de visualizar sua solução como um processo revolucionário. Ou seja: a questão social é colocada em seu terreno específico, o do antagonismo entre capital e trabalho, nos enfrentamentos entre seus representantes; é colocada, contudo, como objeto de intervenção revolucionária por agentes que se auto-organizam, preocupados com a consciência dos fins e a ciência dos meios (NETTO, 1992). Desta forma, dirige-se para um profundo redimensionamento sócio-histórico da própria questão social na emergência da ordem mono. Segundo o mesmo autor, isto se desenvolve no contexto de tentativas de racionalização da assistência (a partir da segunda metade do século XX).

O Estado na estrutura da dependência está mais evidente e com mais detalhes em esferas específicas onde existe uma correlação direta entre ele e a reprodução das condições necessárias para o capital. Por exemplo, como aponta Ianni (1973), a política econômica estatal pode revelar a forma como ocorre a metamorfose das relações, processos e estruturas imperialistas em relações e estruturas de dependência. Esta é uma das razões, segundo o mesmo autor, porque as próprias categorias de pensamento dos tecnocratas tendem a ser as mesmas que as dos governantes do país metropolitano, ou dos líderes dos organismos financeiros, empresas e corporações internacionais.

Assim, o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas da sustentação dos argumentos liberais tomou forma ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX, como resultado de alguns processos políticos e econômicos como o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos importantes, forçando a burguesia a reconhecer direitos mais amplos de cidadania política e social. É importante notar a vitória do movimento socialista em 1917

na Rússia, por exemplo. Além disso, a concentração e a monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor guiado por sentimentos morais.

A maior expressão teórica e intelectual da crítica burguesa ao liberalismo foi promulgada por John Maynard Keynes (1983) como seu maior expoente, com sua Teoria Geral de 1936. Este economista inglês, vai se afastar da ortodoxia em que foi formado, questionou alguns acontecimentos e considerou insuficiente a Lei de Say (Lei dos Mercados), segundo a qual a oferta cria sua própria demanda, impossibilitando uma crise geral de superprodução e, assim, questiona a premissa de equilíbrio econômico, dizendo que a economia capitalista é autorregulável.

A mão invisível não necessariamente produzia harmonia entre o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global. As escolhas individuais entre investir ou entesourar, pelos empresários, ou entre comprar ou economizar, pelos consumidores e assalariados, podem levar a situações de crise, gerando insuficiente demanda efetiva e ociosidade dos seres humanos e das máquinas, bem como o desemprego. Em particular, as decisões de investimento dos empresários, devido ao volume de recursos que mobilizam, têm fortes impactos econômicos e sociais. Tais decisões são tomadas com base no retorno mais imediato do capital investido e não a partir de uma visão global e como um todo da economia e da sociedade.

Para Keynes (1983), diante do espírito animal dos empresários, com sua visão de curto prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, com vistas a gerar uma demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias de investimento, inclusive contraindo o déficit público, para controlar as flutuações da economia. Segundo este autor, é papel do Estado restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, de crédito e gastos, realizando investimentos reais que atuem, em períodos de depressão, como estímulo à economia, e desta política resultaria um déficit sistemático no orçamento. Em momentos de prosperidade, ao contrário, o Estado deveria manter uma política tributária elevada, criando um superávit, que deveria ser utilizado para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser investido em períodos de depressão (SANDRONI, 1992, p. 85). Nesta intervenção global, também há espaço para um aumento da política social.

Ao keynesianismo foi acrescentado o pacto fordista direcionado para a produção em massa, para o consumo de massa e dos acordos coletivos com a classe trabalhadora no centro do monopólio em torno dos lucros da produtividade do trabalho, fortemente impulsionados pela guerra fria e pelo armamento (O'CONNOR, 1977; MANDEL, 1982). A política social no capitalismo tardio ou *Welfare*

State nas sociedades avançadas, mostra um discurso governamental predominante que remete à igualdade. Como menciona Faleiros (2004), trata-se da igualdade de oportunidades, isto é, da garantia de acesso do cidadão a certos bens e serviços, e que, portanto, é de acesso universal, um mínimo oferecido a todos.

Nos países centrais da Europa, os capitalistas adotavam esta forma de garantir os direitos sociais em diferentes circunstâncias. O Tratado de Versalhes, por exemplo, no final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), consagrou certos direitos trabalhistas e previdenciários, contudo, só no final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) é que o sistema de proteção social foi generalizado para os indivíduos que perderam sua fonte de renda e precisaram de um complemento temporário para reentrar no mercado de trabalho, como é o caso do seguro-desemprego, do salário-família ou da formação profissional.

Em alguns países da Europa, por sua vez, o acesso à educação, à saúde e à justiça se estabelece em uma vasta legislação justificada em nome da cidadania. Entretanto, tal igualdade, no âmbito da política social, refere-se a um mínimo de garantias para manter a subsistência do indivíduo em circunstâncias vulneráveis ou de envelhecimento. Além destes subsídios, nos países do capitalismo central, existem também programas especiais para trabalhadores de baixa renda, para os desempregados e para o exército de reserva.

É neste contexto que o termo Seguridade Social foi usado pela primeira vez, em um documento normativo na Lei de Seguridade Social dos Estados Unidos de 1935, que estava orientado para o desemprego e o envelhecimento e o seguro saúde concentrado (e ainda é até os dias de hoje) em empresas privadas; embora já tivesse sido usado antes, não era evidente em documentos normativos. Então, em 1938, a Nova Zelândia foi o segundo país a utilizá-lo em sua legislação, época em que ainda não havia distinção clara entre seguro social e seguridade social e, posteriormente, a expressão se difundiu universalmente após a Segunda Guerra Mundial para designar as novas ideias que surgiram no campo da segurança social (INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, 1983, p.15). Na França, por outro lado, o sistema assistencial começou com asilos e hospitais gerais, enquanto os seguros foram introduzidos por categorias específicas em diferentes momentos históricos.

Segundo Mishra (1995), o Estado de Bem-estar que se consolidou a partir dos anos 1940 em alguns países da Europa, como uma forma de organização baseada na intervenção do setor público com o pleno emprego, a cobertura universal dos serviços sociais e com a garantia de uma renda

mínima para todos os cidadãos, trabalhadores ou não, sob a égide de direitos, deu suporte a este tipo de proteção. No entanto, apesar da ampliação da proteção social, especialmente por meio de políticas públicas estatais, Mandel (1982) chama a atenção para a "ilusão do Estado Social". Segundo este autor, a aparente "consciência" social adquirida pelo aparato governamental no capitalismo, em sua fase monopolista, esconde sua real intencionalidade, que responde à autopreservação e reprodução expansiva deste sistema.

Assim, em certo sentido, o crescimento da legislação social foi uma concessão à crescente luta de classes do proletariado, com o objetivo de salvaguardar a dominação do capital dos ataques mais radicais dos trabalhadores, como uma espécie de escudo preventivo. Ao mesmo tempo, porém, também respondeu aos interesses gerais de reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela *superexploração*, especialmente nos países periféricos.

Uma das ações que aparecem neste contexto, importante para a compreensão do desenvolvimento da política social da assistência social, é a colocada por Peris (2009), que comenta que

[...] el 10 de Junio de 1941 el ministro sin cartera Artur Greenwood anunció en la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña el nombramiento de una Comisión encargada de estudiar un plan de Seguridad Social para la reconstrucción del país después de la guerra, designándose como presidente de la Comisión a William Beveridge, miembro de la Facultad de Economía del Instituto Económico de Londres; la Comisión Interministerial recibió el encargo de realizar un estudio de los sistemas de seguridad social y servicios similares, incluso el de accidentes de trabajo, relación entre los mismos y proponer soluciones. (PERIS, 2009, p. 5-6)

Em 27 de janeiro de 1942, *Greenwood* anunciou e enviou uma carta para Beveridge que a Comissão estava habilitada a propor a ampliação dos Planos Nacionais de Seguro, que incluiria outras incidências, como auxílios por morte e outros riscos, e o responsabiliza pessoalmente pelas opiniões e propostas de índole política que contenha, com data de 20 de novembro de 1942, William entregou seu relatório ao governo inglês. Desse modo,

El informe Beveridge, titulado “El Seguro Social y sus servicios conexos”, es el primer documento de esta naturaleza que se conoce en el campo de la seguridad social. En él se hace un examen de la situación socioeconómica del país, se analizan todas las antiguas técnicas e instrumentos utilizados para el auxilio de la población y se sintetizan en un solo cuerpo los procedimientos, dándole un carácter integral a la organización, y señalando a los Seguros Sociales y los servicios conexos, como las principales instituciones y las más adecuadas en la solución de los problemas planteados (UZCÁSTEGUI, 1990, p. 82).

O relatório delineia dois caminhos para obter seus objetivos de "maior justiça social": a unificação de sistemas e instituições e a extensão do campo dos beneficiários. O relatório é considerado como a carta da Seguridade Social contemporânea e provocou um movimento político-social de tal magnitude que, indo além dos limites de seu próprio país, teve um impacto no campo internacional e na linha programática mantida pelos aliados da Segunda Guerra Mundial (BOWEN, 1992, p.75).

Beveridge menciona em seu relatório que a política de Seguridade Social deve estar direcionada para abolir o estado da indigência, assegurando a cada cidadão, pronto para servir de acordo com seus meios, uma renda suficiente em todos os momentos para satisfazer suas necessidades (BOWEN, 1992, p.76). O Plano Beveridge (PERIS, 2009), prevê três proposições para um sistema de seguridade social satisfatório:

- 1) Asignaciones familiares o bonificaciones a personas encargadas de cuidar a los infantes hasta la edad de quince años y si se amplía la edad escolar hasta la edad de dieciséis; todo ello con la finalidad de darle todos los cuidados que sean posible, en la infancia es cuando se forma el hombre fuerte, es una ayuda a los padres para hacer frente a sus obligaciones y aceptación de nuevos deberes por parte de la sociedad, las asignaciones se proveerán de los tributos del Estado.
- 2) Servicios completos de salubridad y convalecencia para prevenir y curar las enfermedades restableciendo a los individuos en su capacidad de trabajo, disfrutarían de este beneficio todas las personas sin distinción, facilitar los medios para que se restablezca una persona enferma es un deber del Estado y del mismo enfermo, que está por encima de cualquier otra consideración, se pretende con ello lograr una salud positiva, preservación de las enfermedades y curación de las dolencias por lo que es necesario poner a disposición de cualquier individuo todos los servicios médicos necesarios, desde el punto de vista de la seguridad social, el plan ideal es aquel que comprenda un servicio de salud que asegure plenamente todos los tratamientos preventivos y curativos de toda clase a todos los ciudadanos sin distinción, sin límite de ingresos y sin barreras económicas, y
- 3) Continuidad en el trabajo, es decir, evitar el paro colectivo, Beveridge incluye en su plan cinco razones para afirmar que un sistema satisfactorio de seguro social supone la prevención de la continuidad en el trabajo, tres de ellas se relacionan con los detalles del seguro social, la cuarta con su mismo principio y la quinta se refiere a la posibilidad de pagar los servicios; las tres referentes al seguro social son: otorgamiento de un subsidio mientras dura la incapacidad, elaborar reglas de protección en el trabajo, dar oportunidad de ocupación útil y provechosa a las personas que sufrieron accidentes, a las enfermas o a los que sufren impedimentos físicos; el principio que plantea la cuarta razón es la utilización de la fuerza del Estado en la medida que se estime necesario para asegurar a todos, si no una absoluta continuidad en el trabajo, por lo menos una posibilidad razonable de empleo remunerado; la quinta razón se refiere a la necesidad de cubrir cuotas en la medida de las posibilidades pues los subsidios pueden disminuir los medios económicos para cubrir el Plan de Seguridad, por lo que recomienda una escala de cuotas en sentido inverso, es decir, aumentarlas en los años prósperos y reduciéndolas en los malos años. (PERIS, 2009, p. 59, 79-100)

Assim, o Plano ou Relatório Beveridge é uma consequência das abordagens típicas dos seguros sociais de caráter obrigatório, razão pela qual ele tenta combiná-lo com a assistência e o seguro voluntário. Este relatório (NETTER, 1960, p. 24) propõe um sistema generalizado de seguros sociais, que cubram todos os cidadãos (não apenas os assalariados) em termos de necessidades comuns a todos (aposentadoria, tratamento médico), lançando as bases para a política social britânica, que coloca no plano internacional uma série de reformas legais como:

[...] la ley de 15 de junio de 1945 sobre asignaciones familiares; la del 26 de junio de 1946, sobre accidentes de trabajo; la del 1 de agosto de 1946 sobre Seguros Sociales; la del 6 de noviembre de 1946, que creó el Servicio Nacional de Salud y la del 13 de mayo de 1948 que reorganizó y unificó los Servicios de Asistencia y Previsión Social de Inglaterra, País de Gales y Escocia.

El viejo sistema ingles de cubrir solo algunos de los riesgos sociales y únicamente en beneficio de reducidos grupos ciudadanos, especialmente de trabajadores subordinados, fue sustituido por una amplia organización nacional de Seguridad Social unificada y completa, que atiende a todos los ciudadanos necesitados (BOWEN, 1992, p. 77).

Em 1944, com a virada da guerra, a Declaração de Filadélfia da OIT fazia um chamado a favor da ampliação das medidas de seguridade social e da promoção, em escala internacional ou regional, da cooperação sistemática e direta entre as instituições de seguridade social, o intercâmbio regular de informação e o estudo de problemas comuns relacionados à administração da seguridade social.

Um ano depois, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo artigo 22 reconhece que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social". Em 1952, a OIT adotou a Convenção sobre a Seguridade Social (Normas Mínimas) (No. 102), e em 2001 lançou uma Campanha Munidal em matéria de Seguridade Social e Cobertura para Todos. Na França, Pierre Laroque liderou os esforços do governo para estender a proteção social a toda a população, e em 1946 foi criado um sistema nacional de seguridade social.

É importante retomar que a política social e os direitos sociais são fruto da contradição em cada período histórico, que compõem a pauta político-econômica da classe trabalhadora com vistas à sua reprodução, na forma de benefícios e serviços que se constituem como salários indiretos e se tornam especialmente relevantes quando combinados com estruturas tributárias progressistas, ou seja, que incidem sobre o lucro, os juros e renda da terra, sobre as grandes fortunas (BEHRING, 2016, p. 17).

Nessa circunstância histórica, relacionada à experiência social-democrática após a Segunda Guerra Mundial, houve algum nível de redistribuição vertical da renda, como no caso dos países escandinavos, segundo a mesma autora. Entretanto, no padrão de proteção social que se combina com estruturas tributárias regressivas, como é o caso dos países latino-americanos, e onde nunca houve pleno emprego, a tendência é de uma distribuição horizontal entre a classe trabalhadora e um verdadeiro "bloco redistributivo" (BEHRING, 2016, p.18), ainda que a política social distribua a renda, como exemplificada pela autora:

[...] exemplo dos vários programas de transferência de renda no continente latino-americano, que distribuem recursos, mas não conseguem incidir efetiva e permanentemente sobre a desigualdade persistente, operando mais como políticas compensatórias, focalizadas, e de legitimação de projetos dos governos, bem como de produção de coesão social e controle sobre “os de baixo”, mas com importantes impactos na vida de amplos segmentos pauperizados da classe trabalhadora, razão pela qual devemos defender esses programas, especialmente a ampliação significativa do valor dos benefícios (BEHRING, 2016, p.18)

A partir da crítica da economia política, observamos também que a política social participa da reprodução ampliada do capital, tanto no estímulo ao consumo e como com as políticas de transferência monetárias, quanto por meio das compras e contratos do Estado, inserindo-se no processo de rotação do capital, para que as mercadorias e o dinheiro não estagnem, causando assim as crises.

Pode-se ver, então, como a política social e os direitos que ela materializa são mediações importantes na totalidade concreta. Como menciona Behring (2016), a política social é um produto histórico-social da luta de classes e, como tal, é reconfigurada de acordo com os movimentos do trabalho e do capital e seus impactos sobre o Estado, como um componente central nas garantias das condições gerais de produção e reprodução social.

Entre suas inúmeras ações, destaca-se para fins desta análise, a intervenção estatal para a regulação econômica geral no âmbito de um modo de produção que, tendo ultrapassado o estágio do *laissez-faire*, tornou-se monopolista; ou seja, caracterizado pela prevalência de mega empresas industriais e financeiras que dominaram inteiramente setores particulares da economia, concentraram enormes volumes de capital e exigiram do Estado condições estatais favoráveis para a acumulação estável de capital e para a harmonia social (O'CONNOR, 1977; GOUGH, 1982).

Mostra-se como a assistência social veio a se constituir uma das principais políticas sociais do Estado Social capitalista, sobretudo em benefício monetário, destinada a assegurar a reprodução

da superpopulação relativa estagnada em condições mínimas de sobrevivência. Assim, como menciona Boschetti (2018), a assistência social participa de forma cada vez mais intensa das bases materiais para a acumulação de capital e favorece os processos de expropriação da força de trabalho em todos os países capitalistas. Embora devesse ser considerada um direito, é apresentada como um estigma porque é atribuída àqueles "incapazes" de trabalhar, o que se torna uma vergonha em uma sociedade competitiva e consumista (FALEIROS, 2004; p. 22).

Na América Latina, durante este período histórico, o desenvolvimento industrial esteve imerso na economia de exportação e, conseqüentemente, como menciona Cueva (1985), na ampliação do mercado interno, que não conseguiu conformar uma verdadeira economia industrial, no entanto, traz uma mudança qualitativa no desenvolvimento econômico dos países da região. Mesmo assim, a indústria permaneceu uma atividade subordinada à produção e exportação de bens primários, que não deixavam de constituir o "centro vital do processo de acumulação".

Nos países dependentes, este Estado de Bem-estar ou *Welfare State* não existiu, nem o keynesianismo pleno na política. Como aponta Faleiros (2004, p. 28), devido à profunda desigualdade de classes e à funcionabilidade do Estado dependente na economia capitalista mundial, a política social não pode ser de acesso universal, mas são políticas "categoriais", ou seja, que têm como objetivo uma determinada população específica por meio de programas criados em cada administração governamental com base em critérios clientelistas e burocráticos.

Entretanto, os "anos dourados" do capitalismo começaram a atingir seus limites no final dos anos 1960 (HOBBSAWM, 1995). As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizatórias cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, já então restrito pelas tecnologias de substituição de força de trabalho, não são mais as mesmas, contrariando as expectativas de pleno emprego, a base fundamental dessa experiência.

É necessário enfatizar a relação entre o Estado e a sociedade por meio da mediação de políticas públicas nos "anos dourados" do capitalismo, muitas vezes mistificado, para não cair em teses reformista que dificultam a crítica revolucionária da sociedade burguesa, como mencionado por Lessa (2013). Onde o Estado é muitas vezes concebido como portador de uma política parametrizada pela ética na qual é possível transitar de uma sociedade desumanizada para uma sociedade emancipada.

Segundo Lessa (2013), nos anos pós-guerra, o mito de que a pobreza generalizada seria superada era amplamente aceito por políticos, sociólogos, antropólogos, artistas e pelo público em

geral nos países imperialistas³⁷. O período a partir do final da Segunda Guerra Mundial foi interpretado como um período contínuo e ininterrupto de crescimento econômico, com novas riquezas sendo distribuídas cada vez mais equitativa e os Estados de Bem-estar sendo colocados acima da sociedade de classes, como "instituciones claves en la estructuración de clase y del orden social" (ESPING-ANDERSEN apud LESSA, 2013). Esta "estruturação da "ordem social" por meio da criação de uma suposta solidariedade que transcende as fronteiras de classe. No entanto, esta "ação coletiva estatal" tem um efeito de desproletarização apontado por Lessa (2013), já que, na medida em que a suposta desproletarização mencionada por Esping-Andersen avança, implica uma desproletarização ou perda da própria identidade de classe, estabelecendo a ideia de transformação das classes sociais pela ação do Estado por meio da ação coletiva.

Lessa (2013), chama a atenção para a crítica do Estado de Bem-estar e o número de autores que abordam o tema, primeiro sobre a afirmação da existência de um Estado de Bem-estar, segundo pela consideração de que o Estado seria um fenômeno fundamentalmente novo, que não muda sua constituição ou essência na sociedade capitalista, apenas algumas de suas formas e, finalmente, que a justiça e a democracia teriam sido ampliadas por meio da implementação de políticas públicas, especialmente de corte social.

Do ponto de vista da defesa do Estado de Bem-estar Social, compreendia-se que a pobreza, embora ainda existisse, era vista como um problema residual menor, concentrada principalmente entre as pessoas idosas, o que, pequenos ajustes nas políticas públicas seriam suficientes para resolver, um discurso amplamente aceito tanto pelos pensadores de direita quanto pelos de esquerda (LESSA, 2013, p. 19).

Levando em conta o acima exposto, pode-se fazer uma análise da versão utilizada para defender o Estado de Bem-estar, desarraigando-o de sua base material e a consequente negação de seu caráter de classe, afirmando que o Estado, com estas características, busca um "pacto" ou "compromisso" entre os patrões e a classe trabalhadora. O mito do Estado de Bem-estar mencionado por Lessa (2013) serve para revelar a continuidade histórica entre o desenvolvimento de uma articulação superior entre as formas absoluta e relativa de extração de mais-valor e as novas modalidades de intervenção do Estado na economia pela mediação da política social.

³⁷ É importante revisar a crítica deste autor a Esping-Andersen e Ferran Coll no texto citado.

Segundo alguns autores, a tendência à ampliação da legislação social determinou, ao mesmo tempo, uma considerável redistribuição do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha que absorver um percentual cada vez maior dos rendimentos sociais, a fim de proporcionar uma base material adequada para a escala ampliada do Estado do capital monopolista (MANDEL, 1982, p. 338-339). Assim, o Estado de Bem-estar adquiriu um novo papel que, segundo o mesmo autor, é tão vital quanto "sua responsabilidade por um volume enorme de 'condições gerais de produção' ou quanto seus esforços para assegurar uma valorização mais rápida do capital excedente" (Ibid, p.340).

Esta forma de organização sociopolítica entrou em crise nos anos 1970 na região, o que trouxe uma mudança de direção e de expectativas, desta vez em detrimento dos avanços no campo da proteção social. Como resultado da crise capitalista estrutural que se tornou explícita nos anos 1970, um novo modelo socioeconômico chamado neoliberal ganhou hegemonia, e conseguiu posicionar sua lógica e seus argumentos em escala mundial. Este modelo representou uma ruptura com o "pacto keynesiano" e, conseqüentemente, com a relação entre capital e trabalho gerada por este pacto, com o objetivo de aumentar a taxa de lucro do capital.

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizatórias cada vez mais amplas e a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, já então restritos por tecnologias que reduziam a absorção da força de trabalho, não eram as mesmas, mas o contrário das expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas cresceram acentuadamente, a explosão da juventude em 1968 em todo o mundo e a primeira grande recessão, catalisada pelos altos preços do petróleo em 1973-1974, foram os fortes sinais de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionados à proteção social integrada no capitalismo central não poderia ser efetivamente realizado. As elites políticas e econômicas começaram então a questionar e responsabilizar pela crise o aumento da ação do Estado, especialmente naqueles setores que não reverteriam diretamente aos seus interesses, incluindo a política social.

Na região, há uma grande diversidade na implementação da política social em cada país desde que o Estado começou a intervir sistematicamente neste momento histórico. Pode-se observar como historicamente, cada país tem um sistema de seguros sociais e certos programas de assistência; no entanto, o acesso a estes programas é limitado por inúmeras condições baseadas em critérios estabelecidos pelo governo no poder, clientelismo e favoritismo político em muitos casos. Isto

significa que programas desta natureza não representam uma garantia permanente e segura deste direito. Assim, a política de assistência social varia de acordo com a prioridade dada aos recursos do governo, arranjos políticos, às conjunturas eleitorais e não atende de maneira permanente àqueles que não contam com os meios para satisfazer suas necessidades básicas.

3.4 A crise estrutural do capital de 1970: Padrão exportador de especialização produtiva

A partir dos ciclos de expansão e crise que conformam o capitalismo ao longo de sua história, encontramos, desde o final da década de 1960 e início dos anos 1970, o que Mészáros (2016) chama de crise estrutural do capital. Este autor indica que durante a existência do capitalismo - e do capital -, o valor de uso dos bens socialmente necessários foi subordinado ao seu valor de troca, que veio a comandar a lógica do sistema produtivo; assim, as funções produtivas e reprodutivas básicas foram radicalmente separadas entre aqueles que produzem: a classe trabalhadora, e aqueles que controlam: os capitalistas e seus gestores. Caracterizado desta forma como um modo de produção que não se concentra nas necessidades reais da sociedade, mas sim no capital, instaurou um sistema focado na sua própria autovalorização, que é independente das necessidades reais autorreprodutivas da sociedade.

Do exposto acima, com o aprofundamento da disjunção entre a produção direcionada à satisfação das necessidades humanas e à dominante, centrada na autorreprodução do capital, intensificam-se as consequências destrutivas, das quais Mészáros (2016) destaca especialmente duas que põem em risco o futuro da humanidade, a saber: a precarização estrutural do trabalho e a destruição da natureza.

No final da década de 1970, o processo de acumulação de capital experimentou um dos momentos mais determinantes no decorrer de sua história. Ao contrário das crises vividas anteriormente pelo capitalismo - cuja natureza se referia à relação entre as dimensões de produção, circulação e consumo -, esta crise mostrou que sua natureza era radicalmente diferente das anteriores e mostrou limites ligados à própria estrutura da relação capital e que afeta a totalidade do complexo social, em todas as relações e partes constituintes próprias e articuladas a este sistema de produção.

Antunes (1999), indica que, a partir dessa crise, gerada por um colapso na superprodução realizada pelo regime fordista, foi necessário para a reprodução do sistema de produção, implementar uma nova prática de acumulação de capital. Neste contexto, surgem novas formas organizacionais de

reajuste social e político, conhecidas como reestruturação produtiva. Isto trouxe mudanças importantes, não apenas no âmbito econômico dos países, mas também gerou transformações na esfera política e social, afetando principalmente as condições de vida da classe trabalhadora, devido às transformações do Estado diante destas crises.

Foi assim que se aprofundou a crise do capital, quando o padrão de produção Fordista/Taylorista não respondia mais às expectativas de acumulação, gerando a necessidade de um novo rumo na lógica do capital. Tratava-se de criar um "novo modelo" que garantisse a ordem burguesa, apresentando, assim, o regime de "acumulação flexível"³⁸. Harvey (1993) menciona que esta acumulação flexível consiste na flexibilização dos processos e dos mercados de trabalho, bem como dos produtos e dos padrões de consumo. O sentido deste novo sistema de acumulação é produzir o máximo com um mínimo de trabalhadores - buscando a máxima exploração da força de trabalho - ao mesmo tempo em que integra novas tecnologias e técnicas gerenciais.

Segundo Mészáros (2016), a exploração mais intensa do trabalho se dá pela falácia da "qualidade total", que pode ser traduzida em "taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias", o que significa a diminuição do tempo entre a produção e o consumo, com uma redução da vida útil desses produtos. Este ritmo acelerado impõe a inovação de produtos e processos produtivos, que se desenvolveram a partir da introdução de novas tecnologias e novas formas de organização do trabalho, tais como a flexibilização do processo produtivo, a terceirização e diferentes formas de precarização das relações de trabalho, como trabalhadores em tempo parcial [*part time*], trabalhadores subcontratados, a horizontalização da empresa, trabalho em equipe por meio da figura do "colaborador" e os círculos de controle de qualidade. O anterior, leva a "[...] um novo patamar de intensificação do trabalho, combinando fortemente as formas relativas e absolutas de extração de mais valia". (ANTUNES, 2003, p. 56).

Nesse contexto, sob a égide neoliberal, houve uma transformação na reorganização do sistema de trabalho, chamada toyotismo, que buscou aumentar a produtividade mediante a intensificação do trabalho, eliminação de "tempos mortos", polivalência da pessoa trabalhadora, terceirização e, acima de tudo, flexibilização da produção. Também, baseou-se na adoção de uma nova base tecnológica composta de eletrônica, informática e da telemática, reconhecida por muitos como resultado de uma

³⁸ A flexibilização se dá em vários sentidos; flexibilização nos contratos e no mercado de trabalho, no processo produtivo e no regime de acumulação. Segundo Antunes (1999), este novo padrão de acumulação trouxe altos índices de desemprego estrutural, maior exploração da classe trabalhadora, ganhos modestos de salários e a desestruturação do poder sindical.

terceira revolução industrial ou revolução tecnológica (WENGER DE LA TORRE, 1998; NAVARRO, 1997; 1998). A adaptação do "modelo" por outros países está subordinada às particularidades da região nos aspectos políticos, econômicos, culturais, sociais e geográficos, assim como sua relação com a economia mundial.

Estes fatos são o resultado, em primeiro lugar, da necessidade de capital de reestruturar sua produção; em segundo lugar, foi fundamental que o setor financeiro prevaleceu na especulação em detrimento do setor produtivo, reflexo da própria crise do capital; em terceiro lugar, com a crise do mecanismo de regulação do sistema, houve uma crítica ao Estado Social, identificada pelos neoliberais como uma "crise fiscal", levando à privatização dos serviços públicos, a fim de reduzir os gastos sociais públicos e, assim, manter a acumulação, com sérias consequências para a classe trabalhadora.

Outro autor que também se refere a esta profunda crise do capital é Mandel, que menciona que, com o início dos anos 1970, a "longa onda expansiva" da dinâmica capitalista, que garantiu mais de duas décadas de crescimento econômico significativo, se esgotou. À queda das taxas de lucro, também condicionada pelo aumento do movimento operário, que alcançou vitórias expressivas nesses e nos anos anteriores, o capital respondeu, por um lado, com uma ofensiva política, caracterizada no início por traços repressivos, como o tratamento do movimento sindical por Thatcher e Reagan e, posteriormente, de natureza ideológica, e, por outro lado, de natureza econômica. Neste novo contexto, quando o capital financeiro passa a comandar o processo de acumulação, torna-se evidente a necessidade das classes dominantes de encontrar formas e estratégias alternativas para valorizar o capital super-acumulado.

Mas, como Iamamoto bem aponta,

[...] la efectiva mundialización de la “sociedad global” es accionada por los grandes grupos industriales transnacionales articulados al mundo de las finanzas. Este tiene como soporte a las instituciones financieras que pasan a operar con el capital que rinde interés (bancos, compañías de seguros, fondos de pensión, fondos mutuos y sociedades financieras de inversión), apoyadas en la deuda pública y en el mercado de acciones de las empresas (2007, p. 106-107).

Assim, por um lado, o capital financeiro abre oportunidades de negócios por meio do endividamento de países dependentes, seja por meio da compra de dívida pública ou por meio de

convênios firmados³⁹. Além disso, a exportação de capital torna-se outra estratégia central neste contexto, assim como os diferentes mecanismos de apropriação do fundo público. Além disso, a classe trabalhadora, criadora da riqueza, sofre as consequências da intensificação do processo de exploração da força de trabalho por meio de novas formas de organização da produção, regulação e controle da força de trabalho, nas quais a reestruturação da produção se torna central. Aqui foram lançadas as bases para a ampliação de mecanismos de ataque direto à organização da classe trabalhadora, tais como sindicatos, movimentos sociais, entre outros. Juntamente com a incorporação de novas tecnologias, alimentam o desemprego, o empobrecimento e a miséria das pessoas trabalhadoras e a destruição dos direitos sociais e trabalhistas.

Desenvolve-se, então, um novo padrão de reprodução exportador de especialização produtiva, que marca o esgotamento do padrão industrial que prevaleceu na América Latina de 1940 até aproximadamente 1970 nas principais economias da região. Na maioria das economias latino-americanas, o novo padrão exportador implicou a destruição significativa das indústrias ou seu reposicionamento no projeto geral, um período caracterizado pela desindustrialização. Em algumas economias com maior complexidade, como Brasil e México, uma parte industrial relevante permaneceu, entretanto, integrada ou subsumida e submetida ao novo projeto, onde os eixos exportadores geralmente constituem segmentos de grandes cadeias produtivas globais sob a direção de empresas transnacionais.

De acordo com Osorio (2012), a condição exportadora presente no novo padrão de reprodução destaca o fato de que os principais mercados dos setores mais dinâmicos estavam no exterior. Assim, a venda de mercadorias nos mercados mundiais foi um fator fundamental para a viabilidade do projeto atual, aumentando o crescimento das exportações nas últimas décadas na região. Como o próprio nome indica, este padrão é necessariamente caracterizado pelo fato de que a realização das mercadorias produzidas ocorre no exterior, razão pela qual, nesta nova dinâmica, a importância das exportações nas economias locais cresceu substancialmente.

Por exemplo, de acordo com Osorio (2012), se em 1980 o peso das exportações como porcentagem do PIB na América Latina como um todo era de 10,3%, em 2000, o número subiria para 19,9% e em 2017 para 23% (OSORIO, 2012, p.107). Neste sentido, o capital estrangeiro desempenhou um papel predominante na transformação e direcionamento do padrão de reprodução

³⁹ Os chamados “fundos abutres”, que compram títulos da dívida no mercado secundário a preços extremamente baixos.

do capital na região por meio do investimento estrangeiro direto, que em 1990 era de 14,9% e em 1996 já atingia 37,8% do total mundial (OSORIO, 2012, p. 108). Outros dados relevantes fornecidos por Osorio são:

Somente entre 1998 e 1999, foi de 61 o número de empresas adquiridas e de licitações públicas superiores a 100 milhões de dólares vencidas pelo capital estrangeiro, totalizando 46,76 bilhões de dólares. E foi entre 1995 e 1998 que a banca mexicana passou praticamente inteira para as mãos do capital estrangeiro, assim como a área de telecomunicações no Brasil. [...]. A venda de empresas públicas e a centralização favorecida pela quebra ou enfraquecimento de empresas privadas locais em razão da crise dos anos 1980 permitiu, por sua vez, o fortalecimento de grandes capitais nacionais. Esses capitais privados nacionais e os estrangeiros, com um reduzido porém poderoso grupo de empresas estatais, constituem os principais dinamizadores do novo padrão exportador em andamento. (OSORIO, 2012, p. 109).

O autor explica como se configura a dependência neste novo período histórico, observando que a especialização produtiva opera

[...] sem estabelecer relações orgânicas com o restante da estrutura produtiva local, ao demandar prioritariamente do exterior equipamentos, bens intermediários e, em alguns casos, até matérias-primas, para não falar da tecnologia e do design [...]. Esses novos eixos produtivos constituem, em geral, segmentos de grandes cadeias produtivas globais, sob direção do capital transnacional, que já não obedecem a projetos nacionais de desenvolvimento, sendo o capital mundial, ao contrário, o que define que nichos privilegiar e impulsionar nas economias específicas. [...]. Se no sistema mundial capitalista a soberania sempre foi objeto de uma distribuição desigual, mais forte nas economias centrais e mais débil nas regiões e economias periféricas, tal situação foi agudizada nas atuais condições de cadeias globais de direção transnacional, com elos e segmentos distribuídos pelo mundo. (OSORIO, 2012, p. 113).

Martins (2011), na mesma direção que Osorio, indica que a "[...] integração é feita sob a égide de uma nova divisão internacional de trabalho que reespecializa estes segmentos "direcionando-os" para a produção de commodities, bens de consumo e componentes industriais de valor agregado inferior ou médio" (MARTINS, 2011, p. 305). O autor identifica algumas consequências da inserção do novo padrão de reprodução do capital das economias dependentes na economia mundial, sob a hegemonia do neoliberalismo. Entre elas, "uma enorme transferência do patrimônio público e privado ao capital internacional e a geração de superávits comerciais para financiar uma parte do resultado negativo da conta corrente" (MARTINS 2011, p. 304).

Com este panorama, não é surpreendente que, no sentido oposto, as imensas remessas de lucros centralizadas nestes capitalistas, os salários e as condições gerais de trabalho e de vida da

maioria da população latino-americana experimentem uma precarização drástica (OSORIO, 2012, p. 123). Na segunda metade do século XIX e início do século XX, o grande capital que opera na região se mostra mais preocupado com o nível de vida da população nos mercados para os quais exporta e com o poder de consumo; para este capital, os trabalhadores locais interessam mais como produtores do que como consumidores, de modo que a busca pela maximização da transferência de valor por meio da *superexploração* da força de trabalho terá um fortes impactos na precarização das condições de vida ou no desmantelamento da política social.

Esta nova fase da dependência e do capitalismo em geral, distingue-se das anteriores por uma característica lhe é particular: a forte "generalização do movimento especulativo do capital" (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999, p. 1), ou como Amaral (2012) indica, a presença de um intenso processo de financeirização da economia, que é exacerbado ao ponto de tornar-se a lógica especulativa predominante sobre a lógica produtiva, na qual o capital produtivo está subordinado ao capital financeiro, ou como Marx (1973) menciona, ao capital fictício. Nos marcos do capitalismo atual, a dependência se estabelece por meio de um intenso aprofundamento da vulnerabilidade externa dos países periféricos em relação aos países centrais, especificamente em termos da predominância de capital fictício em suas estruturas.

O pressuposto de que as expropriações são parte da acumulação de capital é importante para uma compreensão profunda da violência da financeirização. Como vimos, é a principal característica desta fase avançada do capitalismo, quando o ponto de partida da acumulação dá preferência aos imperativos da propriedade, cada vez mais associados à reprodução do capital fictício, em detrimento da revalorização produtiva direta. O capitalismo torna-se essencialmente rentista; sob tais condições, os acionistas reclamam a renda endividada devido a sua propriedade e, assim, se apropriam da crescente participação nos lucros da produção. Simultaneamente, devido à tendência de concentração de capital, os capitalistas estão se tornando cada vez mais grupos de investimento associados a fundos e *trusts*. Retirados das atividades produtivas, eles aguardam seus lucros tomando parte do mais-valor criada na economia.

O resultado é bem conhecido desde os anos 1980: uma diminuição na participação dos salários na renda nacional na maioria dos países e ataques aos direitos dos trabalhadores. Acompanhando a Amaral (2012), este é o emblema que caracteriza a condição estruturante desta nova fase de dependência, de modo que podemos identificar a condição dependente de um país a partir de seus níveis e vulnerabilidade externa.

Fica evidente as profundas transformações societárias que surgiram desde a década de 1970, que modificaram amplamente o perfil do capitalismo contemporâneo. Como resposta à chamada "restauração do capital", foram estabelecidos processos conhecidos como "globalização" e neoliberalismo, que mostraram que o capital não tinha interesse no "compromisso social". Isto minou a base de qualquer intencionalidade de Estado Social em vários países e o resultado foi o capitalismo transnacional.

O "projeto de restaurador", que envolve a totalidade social, manifestado pelas exigências imediatas do grande capital, se viu resumido a três pilares: a "flexibilização" da produção e das relações de trabalho, a "desregulamentação" das relações comerciais e circuitos financeiros e a "privatização" do patrimônio estatal⁴⁰. Ao mesmo tempo, estes novos processos produtivos tiveram implicações extraordinárias para o trabalho vivo, aumentando exponencialmente a composição orgânica do capital:

[...] resultado direto na sociedade capitalista: o crescimento exponencial da força de trabalho excedentária em face dos interesses do capital – e os economistas burgueses (que se recusam a admitir que se trata do exército industrial de reserva próprio do tardo-capitalismo) descobrem... o “desemprego estrutural”. De fato, o chamado “mercado de trabalho” vem sendo radicalmente reestruturado - e todas as “inovações” levam à precarização das condições de vida da massa dos vendedores de força de trabalho: a ordem do capital é hoje, reconhecidamente, a ordem do desemprego e da insegurança no trabalho. A tão celebrada “globalização econômica” vincula-se, não por acaso, a esta “financeirização” do capitalismo e à articulação supranacional das grandes corporações, mesmo que não se reduza a ambas – e vem acentuando o padrão de competitividade intermonopolista e redesenhando o mapa político-econômico do mundo: as grandes corporações imperialistas têm conduzido processos supranacionais de integração (os megabloques) que, até agora, não se mostram como espaços livres de problemas para a concertação dos interesses do grande capital (como as recentes fricções na Europa dita comunitária o estão provando). Grande capital que, levando ao limite os históricos processos de concentração e centralização, dispõe de um potencial de poder superior ao de boa parte dos Estados nacionais e opera o controle estratégico dos recursos necessários à produção de ponta. (OSORIO, 2012, p. 25)

Assim, esse novo padrão de reprodução de capital, que em suas linhas gerais pode ser caracterizado como um novo modelo exportador. Segundo Osorio (2004), trata-se de uma espécie de nova economia para o caso dos países periféricos, especialmente os latino-americanos, cujas

⁴⁰ A privatização transferiu para o grande capital parcelas expressivas da riqueza pública, especialmente - embora não exclusivamente - dos países dependentes; a chamada desregulamentação liquidou as proteções alfandegárias dos Estados mais fracos e ofereceu ao capital financeiro-especulativo a mais radical liberdade de movimento, propiciando, entre outras consequências, os chamados "ataques especulativos" (OSÓRIO, 2012) contra as economias nacionais.

determinações estão em processo de reestruturação produtiva rumo à ideia de especialização, o que a tornaria muito mais eficiente e produtiva.

Sotelo (2004, p. 97-99) caracteriza esta "nueva formación económica social neoliberal capitalista dependiente" como uma condição de perda de capacidade de negociação por parte da periferia em relação aos grandes organismos financeiros internacionais e empresas transnacionais, no sentido de atenuar sua dependência estrutural das importações, e de abandonar uma estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização, para que a acumulação e reprodução do capital nos países dependentes ocorra cada vez mais por meio da produção primária. O que se produz, então, é um processo de desindustrialização destas economias, expresso a partir de uma intensa reestruturação produtiva mediante a qual os setores que antes eram estratégicos nos objetivos dos projetos de desenvolvimento anteriores perdem espaço e importância neste contexto, dando lugar à produção e exportação de produtos primários como alimentos, minérios e matérias-primas.

Assim, a ideia de uma troca desigual desenvolvida por Marini (2000), ganha força, dado que a exportação de produtos de baixo valor agregado, intensivos em força de trabalho e recursos naturais, e com níveis de produtividade mais baixos, cujas indústrias estão predominantemente em países periféricos, ocorre de mãos dadas com a necessária expansão das importações de produtos de maior valor agregado e evidentemente com níveis de produtividade mais altos, próprios dos países centrais. A transferência do excedente produzido na periferia para o centro é reafirmada, o que ao mesmo tempo causa desequilíbrios na balança comercial e de serviços, uma vez que as indústrias nacionais dos países dependentes são evidentemente incapazes de enfrentar a concorrência internacional.

Neste cenário, desenvolve-se o que Amaral (2019) chama de crescente vulnerabilidade externa estrutural combinada com uma situação de intensa fragilidade financeira, ambas como resultado imediato da "excessiva abertura financeira e falta de controle de mobilidade de capitais" (FILGUEIRAS, 2005, p. 6). Carcanholo (2004, p. 100) reconhece a conexão entre os conceitos de fragilidade financeira e vulnerabilidade externa mencionados anteriormente, afirmando que a fragilidade financeira externa é dada pela dependência dos capitais externos, em um contexto em que estes são acomodados entre os diferentes mercados nacionais e regionais, de acordo com sua lógica especulativa e de liberalização financeira externa, em complemento à abertura comercial. A vulnerabilidade externa, por outro lado, é mais uma consequência dessa medida adotada, pois é dada pela capacidade de uma determinada economia de responder a choques externos, ou seja, a mudanças bruscas na direção do fluxo de capitais externos.

Estes elementos fazem parte de um círculo vicioso pautado em uma dinâmica de atração de capitais externos de curto prazo para enfrentar os desequilíbrios da balança de pagamentos, o que aumenta a dívida externa. Essas práticas redundam na manutenção do superávit primário, direcionado para o pagamento de juros e amortização da dívida e também utilizado para garantir a entrada de mais recursos, a fim de gerar "confiabilidade", o que reduz os gastos públicos e diminui a intervenção do Estado nas áreas que são de sua responsabilidade, ou seja, traduzida em perdas sociais, geradas pelo desejo do capital financeiro globalizado. Isto leva a um endividamento ainda maior e uma consequente e intensa transferência de recursos para o exterior por meio de juros e amortizações, ou na forma de dividendos de grandes empresas transnacionais que se instalam na periferia, ou na forma de *royalties* devido à dependência tecnológica.

Do ponto de vista dos Estados nacionais e das políticas que deles emanam, há um aprofundamento da perda de autonomia, já que ficam à disposição do capital financeiro, com uma forte restrição externa ao crescimento. As políticas de abertura comercial e financeira provocam um aumento dos níveis de vulnerabilidade externa, que constituem uma maior restrição para retomar e sustentar o crescimento econômico, além de uma crescente *superexploração* da força de trabalho por meio de cortes salariais e da extensão da jornada de trabalho para que a acumulação interna de capital possa ser garantida com altos níveis de lucratividade.

Do ponto de vista social, essa opção de inserção externa passiva produz uma exclusão crescente, que se manifesta nos problemas de crescimento e desenvolvimento econômico, com queda nos investimentos produtivos, consequente aumento do desemprego e do exército industrial de reserva, redução dos salários como forma de manter os custos internos de produção internacionalmente competitivos e de contrariar a tendência de queda da taxa de lucro, razão pela qual se recorre às reformas neoliberais de flexibilização do mercado de trabalho e a uma distribuição regressiva da renda e da riqueza, associada à marginalidade e à violência crescentes. Osorio (2004, p. 114) menciona que a construção do novo padrão de reprodução do capital tem como um de seus pilares a transferência dos fundos de consumo dos trabalhadores para o fundo de acumulação. Assim, a pobreza tende a transcender o âmbito do desemprego para entrar no território dos trabalhadores empregados, e é aqui que a política de assistência social toma o protagonismo.

Como bem menciona Amaral (2019), os impactos desses processos de liberalização comercial e desregulamentação financeira definem a forma que a restrição externa ao crescimento e a dependência assumem neste século XXI. O que leva, inclusive, a reafirmar a tese da irreversibilidade

dessa condição nos marcos do capitalismo, tendo em vista que os países periféricos continuam importando tecnologias e conhecimentos dos países centrais, intensificando o processo de transferência de valor, e, assim, acabam entrando recorrentemente na dinâmica do círculo vicioso em que a dívida externa, a fragilidade financeira e a vulnerabilidade externa se agudizam e exacerbam os mecanismos de *superexploração* da força de trabalho que garantem a continuidade da acumulação interna de capital⁴¹. Assim, o neoliberalismo é apresentado como uma forma histórica atual de dependência, e a vulnerabilidade externa aparece como uma característica dela, que é agravada na nova forma histórica. E é a partir daí que a possibilidade de reprodução capitalista é colocada na periferia por meio da exploração da força de trabalho.

As próprias estruturas políticas, na forma do Estado, experimentam determinações inevitáveis da crise estrutural do capital, como menciona Mészáros (2002) "[...] la actual crisis estructural del capital afecta en profundidad todas las instituciones del estado y los métodos organizacionales correspondientes. Junto con esta crisis viene la crisis política en general, bajo todos sus aspectos y no solamente bajo los directamente preocupados con la legitimación ideológica de cualquier sistema particular de Estado.". (MÉSZÁROS, 2002, p. 106). Isto será analisado a seguir.

Nesse contexto, o Estado se mostra mais uma vez como um coadjuvante para a reprodução do sistema de produção com o objetivo de "superar a crise" mencionada acima, razão pela qual ele executa um conjunto de políticas macroeconômicas implementadas nos países pelos organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que nascem na década de 1980 alinhados ao conhecido Consenso de *Washington*⁴²; por meio dos chamados programas de ajuste estrutural nos países dependentes, que lançam as bases para o neoliberalismo na América Latina⁴³.

⁴¹ O que se tem é, portanto, o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, expressão cunhada por Frank (1970) para dizer exatamente que, “quanto mais cresce a economia dependente, mais ela aguça as diferenças específicas que a separam do capitalismo existente nos países avançados” (MARINI, 1992, p. 89). Isto não significa afirmar que é impossível que haja crescimento econômico em países dependentes, mas apenas que, nos limites do modo capitalista de produção, dependência gera mais dependência, ou, dito em outras palavras, a dependência é estrutural e insuperável, nos marcos da economia capitalista mundial.

⁴² Destaca-se o denominado Consenso de *Washington*, que refere ao conjunto de políticas econômicas e sociais de corte neoliberal, aplicadas a partir dos anos oitenta para enfrentar a crise econômica, estas medidas chamadas de “ajuste estrutural”, eram condicionadas pelo financiamento concedido por estes organismos a países “dependentes”.

⁴³ Dentre as orientações presentes no Consenso, destaca-se a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a privatização dos mesmos. Dessa forma, as políticas sociais na década de 1990 já são direcionadas

Segundo Mota (1985) este Consenso "deve ser pensado como um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise dos oitenta, especialmente no que diz respeito às reformas a serem implementadas pelos países periféricos". (MOTA, 1985, p. 30). Netto (2003) menciona que, nas últimas décadas, as políticas econômicas dos chamados "ajustes" em todo o mundo, aumentaram e acentuaram os processos de precarização das condições de vida da classe que vive do trabalho, como uma das etapas do capitalismo, o neoliberalismo expõe dentro dessa esfera econômica, um destaque absoluto do mercado e seu livre jogo de forças.

Nesse sentido, percebemos um momento histórico de reversão conservadora, cuja orientação neoliberal propõe uma redefinição do papel do Estado, uma contrarreforma que transfere para o setor privado atividades que possam ser controladas pelo mercado, tais como, as empresas estatais e as políticas sociais comercializáveis; outra forma é a descentralização dos serviços no setor "público não estatal", que não se desenvolvem diretamente a partir do Estado, mas devem ser subsidiados por ele. Trata-se da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo alianças com a sociedade civil para o financiamento e controle social de sua execução (BEHRING, 2003).

É uma nova estratégia de legitimação do sistema capitalista, que implica uma série de ações direcionadas para dar lugar a uma "lógica da sociedade civil e de mercado", ao invés de uma "lógica de Estado" (MONTAÑO, 2003, p. 109). Em outras palavras, os processos de reestruturação do capital acima mencionados, orientados pelos princípios neoliberais, trouxeram consigo, segundo Montañó (2003), uma flexibilização dos mercados nacional e internacional, das relações de trabalho, da produção, do investimento financeiro, do distanciamento do Estado de suas responsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho, permanecendo um instrumento de consolidação hegemônica do capital por meio de seu papel central no processo de desregulamentação e reforma estatal e na reestruturação produtiva.

A partir desta "refuncionalização" do Estado, podemos constatar a legitimação de outras fontes para a execução da política social, como a regulamentação do chamado "terceiro setor", que por meio de uma aliança entre o Estado, organizações não-governamentais e entidades filantrópicas, combinada com o serviço voluntário, desprofissionalizam e despolitizam a intervenção na área social,

para o "combate à pobreza" e para a partilha da responsabilidade entre Estado e sociedade no enfrentamento da questão social.

direcionando-a para um discurso de solidariedade mútua, de realização do bem comum, o que mostra um retrocesso histórico em relação aos fatos sociais conquistados pela classe trabalhadora.

Montaño (2003) mostra como a racionalidade burguesa fragmenta a realidade e não a analisa em sua totalidade, com a intenção de gerar respostas fragmentadas e individuais à questão social. Coutinho (1972) enfatiza que, em tempos de crise, a burguesia exacerba ideologicamente a irracionalidade subjetiva; e que tanto o irracionalismo quanto o racionalismo formalista são expressões imprescindíveis do pensamento ideológico da burguesia contemporânea, incapaz de aceitar a razão dialética e a dimensão histórica da objetividade.

Como parte da política social, a proteção social e, portanto, a política da assistência social, sofreu uma forte reorientação, uma vez que teve que ser enquadrada não apenas sob novos referenciais teóricos e ideológicos, embora seja uma herança do liberalismo clássico, mas também devido às novas respostas econômicas e políticas oferecidas à crise de superprodução capitalista do modelo fordista.

3.4.1 O Estado e a política social no neoliberalismo: um golpe para a classe que vive do trabalho

Na fase atual do desenvolvimento capitalista, as formas de administração da questão social pelo Estado, tradicionalmente utilizadas com vistas a atenuar conflitos, tem sido redimensionadas diante da gravidade dos problemas decorrentes do pauperismo - hoje de caráter universal - e diante da crise que ameaça a própria reprodução do sistema do capital. Como menciona Pimentel (2016), a crescente tendência de expulsão da classe trabalhadora para o desemprego é uma tônica do momento e cria problemas para as próprias políticas estatais.

Como Netto (1992) indica, no período da alternativa keynesiana "la funcionalidad esencial de la política social del Estado burgués en el capitalismo monopolista se expresa en los procesos referentes a la preservación y al control de la fuerza de trabajo ocupada, mediante la reglamentación de las relaciones capitalistas/trabajadores, lanzada en el ejército industrial de reserva a través de sistemas de seguro social" (NETTO, 1992, p. 27). Sob o neoliberalismo, segundo Pimentel (2016), os sistemas de seguros sociais tendem hoje a ser privatizados.

A política social que se gestou e desenvolveu sob o neoliberalismo procura enfrentar as dificuldades mais extremas. Este "minimalismo" diante da questão social maximizada caracteriza os programas sociais que, especialmente por meio de transferências monetárias, têm sido a bandeira em alguns países, com maior ênfase nos países dependentes. Essa experiência não é muito encorajadora,

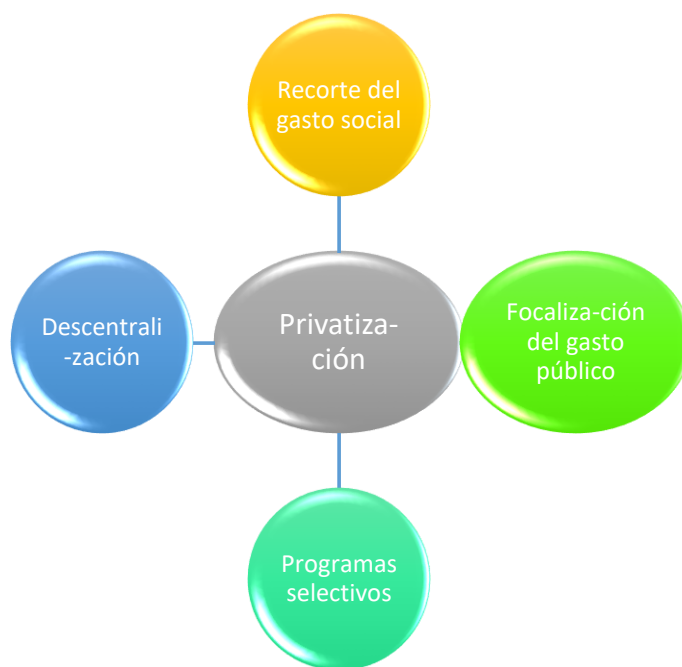
pois, na medida em que não são conjugados de forma eficaz com as transformações estruturais, esses programas emergenciais acabam sendo qualificados como basicamente assistencialistas.

Assim, o estado burguês, mantendo seu caráter de classe, passa por um considerável redimensionamento. A transformação mais imediata é a redução da ação reguladora, especialmente em suas "funções legitimadoras", com a quebra do "pacto de Estado de Bem-estar" nos países centrais, onde as coberturas sociais públicas começam a ser retiradas e os direitos sociais cortados, em um programa de "redução do Estado" no social, como estratégia do grande capital em um processo de "ajuste", que busca reduzir o ônus do capital no esquema geral de reprodução da força de trabalho e nas condições gerais de reprodução capitalista.

Partindo dos três pilares que sustentam a funcionalidade do Estado neoliberal: flexibilização, desregulamentação e privatização, por um lado, a magnitude das atividades planetárias do movimento de globalização extrapola os controles estatais, fundado na demarcação nacional do Estado, e por outro lado, dada a articulação privada dessas atividades, a intervenção estatal no nível macroeconômico torna-se limitada. Como menciona Osorio (2012), é evidente que o capitalismo tardio não liquidou o Estado nacional; no entanto, ele vem operando no sentido de corroer sua soberania, com suas particularidades nos diferentes países.

Como pode ser visto na Figura 1, o elemento articulador é a privatização, que responde ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis ao setor privado, a fim de ampliar os âmbitos de acumulação e ao objetivo político-ideológico de re-mercantilizar a política social; e daí derivam as demais estratégias utilizadas para a reativação econômica pretendida pelo neoliberalismo. É importante ressaltar que a privatização só interessa na medida em que a administração de fundos e a produção de serviços possam ser convertidas em atividades econômicas rentáveis. Portanto, segundo Laurell (1992), nos países latino-americanos, nos quais a maioria da população é pobre, deve-se esperar apenas um processo seletivo de privatização de benefícios sociais impulsionado por políticas estatais que buscam a criação de um mercado disponível e garantido.

Figura 1- Estratégias de implementação da política social neoliberal



Fonte: Elaboração própria com base em Laurell (1992).

A desqualificação do Estado tem sido o fundamento para a privatização por parte da ideologia neoliberal, como a defesa do "Estado mínimo", que pretende o Estado máximo para o capital com um discurso de cultura política antiestatal, que tem tido uma hegemonia poderosa, colocando tudo relacionado ao setor público como ineficiente e inoperante e, portanto, um candidato perfeito para a privatização. Várias estratégias que priorizam a sociedade civil como uma terceira via para atender às manifestações da questão social têm sido muitas vezes seguidas, uma delas tendo a ver com a transferência para a sociedade civil das responsabilidades anteriormente assumidas pela ação estatal, sob o título de "iniciativa autônoma"; e, por outro lado, a minimização das lutas democráticas direcionadas para prejudicar as instituições estatais.

Os postulados neoliberais, seguindo Behring (2016), consistem sucintamente em um Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos e controlar a moeda, um Estado fraco para os gastos sociais e regulamentos econômicos, a busca da estabilidade monetária como meta, uma forte disciplina orçamentária focada na contenção dos gastos sociais e a restauração de uma taxa natural de desemprego, ou seja, a recomposição do exército industrial de reserva que permita pressões sobre os salários e direitos, com o objetivo de aumentar a taxa de lucro e de mais-valor, uma reforma fiscal, a redução dos impostos sobre os maiores rendimentos e o desmantelamento dos direitos sociais, implicando em uma ruptura entre a política social e os direitos presentes no pacto político anterior.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, estes postulados se transformam em programas de governo, como evidenciado pela primeira experiência de Augusto Pinochet, no Chile em 1973, seguido por Margareth Thatcher, na Inglaterra em 1979, Ronald Reagan, nos Estados Unidos em 1980 e Helmut Khol, na Alemanha Ocidental em 1982.

Nesse cenário, o neoliberalismo é apresentado como uma "solução" para a crise estrutural; entretanto, as respostas que foram eficazes em diferentes momentos históricos não mostram os resultados esperados. Segundo Anderson (2003), as promessas do neoliberalismo não foram plenamente cumpridas, pois, por um lado, houve controle da inflação e uma retomada das taxas de lucro, com base no crescimento do desemprego e na queda da tributação; no entanto, não houve um aquecimento do capitalismo, com taxas de crescimento estáveis como no período anterior. Isto porque a desregulamentação financeira levou a uma explosão das operações especulativas (CHESNAIS, 1996) e apesar da perda de direitos, o "Estado de Bem-estar" não diminuiu como planejado; pelo contrário, segundo Navarro (1998), o crescente desemprego levou a um aumento da demanda por proteção social e dos gastos públicos.

Para sintetizar alguns elementos ligados ao neoliberalismo, concordamos com Fallas (2019), que afirma:

- Mais do que uma forma ideológica ou um discurso político, o neoliberalismo aparece como uma forma de pensar e administrar as saídas das crises que privilegiam o mercado como o espaço "regulador" por excelência das relações sociais.
- Todos os negócios lucrativos, em termos da produção de capital, que nas décadas anteriores estavam nas mãos do Estado, foram transferidos para as mãos de empresas privadas. Desta forma, os negócios ligados à eletricidade, mineração, saúde, telecomunicações, entre outros, foram vendidos a empresas privadas, e os monopólios foram abertos ao comércio, mercantilizando os serviços básicos para a população.
- Um aspecto que caracterizou a intervenção estatal a partir da década de 1990 foi a tendência progressiva de reduzir esta intervenção por meio da política pública, com ênfase especial na política social.

Há autores como Draibe (1993) que argumentam que o neoliberalismo teve uma primeira fase dedicada ao ataque ao keynesianismo e ao Estado Social capitalista, seguida de uma segunda fase, com propostas mais contundentes e enfáticas para o ataque aos programas sociais, com base no

trinômio acima mencionado de **focalização, privatização e descentralização** (BEHRING, 2016). Este processo de focalização, que se tornou evidente a partir de 1980, foi acompanhado por formas de gestão que não existiam no passado, como terceirização de serviços, estratégia de gestão que se mostrou mais eficiente do que austera, pois, segundo Fallas (2019), mostrou uma diminuição dos gastos do Estado em contratações e os custos envolvidos nelas.

Em uma boa síntese de Netto (2006), as tendências que operam no campo das políticas sociais neste contexto histórico são:

- A desresponsabilização do Estado e do setor público como uma política de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas sociais (de trabalho, emprego, saúde, educação, aposentadoria); o combate à pobreza é operado como uma política específica;
- A desresponsabilização do Estado e do setor público, concretizada em fundos reduzidos, corresponde à responsabilização abstrata da "sociedade civil" e da "família" pela ação assistencial, este importante relevo é concedido às organizações não governamentais e ao chamado terceiro setor;
- Desdobramento do sistema de proteção social: para aqueles setores populares que têm alguma renda, há uma privatização/mercantilização dos serviços que estão disponíveis para eles; para os segmentos mais pauperizados, há serviços públicos de baixa qualidade;
- A política enfocada para a pobreza é prioritariamente emergencial, focalizada e, em geral, reduzida à dimensão assistencial.

Behring (2013) acrescenta a estas tendências mais gerais a criminalização dos pobres, com a emergência de um Estado penal (WACQUANT, 2001) e o crescimento da demanda por serviços sociais sociojurídicos. Esta hipertrofia da dimensão repressiva⁴⁴ do Estado burguês se conjuga com outra dimensão coesiva e legitimadora, que alguns autores como Netto (2012) chamaram de "novo assistencialismo", a nova filantropia que se encontra em várias iniciativas nacionais e supranacionais,

⁴⁴ O belicismo passa a incluir as políticas de segurança pública em períodos de paz formal e se estende como grande negócio capitalista privado à vida na paz e na guerra, configurando a emergência da militarização da vida social. É que, no marco do que L. Wacquant (2001) observou como sendo a substituição do “Estado de bem-estar social” pelo “Estado penal”, a repressão estatal se generaliza sobre as “classes perigosas”, ao mesmo tempo em que avulta a utilização das “empresas de segurança” e de “vigilância” privadas – assim como a produção industrial, de alta tecnologia, vinculada a estes “novos negócios” (e não se esqueça do processo de privatização dos estabelecimentos penais). Tais empresas crescem 300% ao ano, desde 2001 – a maioria delas nos Estados Unidos. A repressão deixou de ser uma excepcionalidade – vem se tornando um estado de guerra permanente, dirigido aos pobres, aos “desempregados estruturais”, aos “trabalhadores informais”, aos emigrantes, estado de guerra que se instala progressivamente nos países centrais e nos países periféricos (na lista dos países que atualmente possuem, em termos relativos, a maior quantidade de encarcerados no mundo, os quatro primeiros são os Estados Unidos, o Brasil, a China e a Rússia). (NETTO, 2012).

estatais e privadas realizadas por meio de figuras como os acordos público-privados, que configuram as políticas sociais implementadas desde os anos 1980 e 1990 para enfrentar o quadro de pauperização contemporânea.

O centro das políticas neoliberais é a retomada das condições de exploração da classe trabalhadora nos países centrais, como nos dependentes, o endurecendo as negociações salariais, rompendo os acordos coletivos, terceirizando e precarizando os contratos de trabalho, acompanhado de um ataque aos direitos trabalhistas e sociais. Assim, a política social neste momento histórico busca desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Estas ações têm uma orientação residual, que procura solucionar apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O lema deste postulado é a renda mínima em conjunto com a solidariedade por meio das organizações da sociedade civil e, posteriormente, com a incorporação da responsabilidade social empresarial, retornando aos postulados da não-política social proclamados no liberalismo. Trata-se de uma nova modalidade de proteção social, na qual o "acordo" entre o Estado, o mercado e a sociedade civil não mais se baseiam em uma relação hierárquica, onde o Estado era o protagonista na distribuição de bens e serviços sociais⁴⁵ (PEREIRA-PEREIRA, 2004; JOHNSON, 1990).

Tudo isso aprofunda a crescente perda de direitos, a deterioração da qualidade de vida dos trabalhadores, o aumento do desemprego, a violência e as terríveis condições de trabalho às quais as classes subalternas estão expostas. Esta realidade é o produto do conjunto das transformações na dinâmica capitalista e das respostas escolhidas pelas classes dominantes para superar a crise, como mostrado acima.

Este cenário é agravado pelas mudanças nos mecanismos de intervenção utilizados pelo Estado para enfrentar as manifestações da questão social. A partir da década de 1990, as políticas sociais permanentes e os pilares estruturadores da proteção social passam a ser o foco das críticas desenvolvidas pelos técnicos neoliberais. Assim, a reformulação dessas estruturas de proteção (e dos princípios éticos que as orientavam) é apresentada como uma necessidade para o processo de valorização e acumulação do capital. No entanto, esta estratégia é apresentada em nossas sociedades,

⁴⁵ Para os pluralistas, o bem-estar total de uma sociedade seria o resultado da soma das ações desses três setores, que transferem entre si as responsabilidades pela proteção social, que não se perderá se algum desses atores reduzir sua participação (MISHRA, 1995).

a partir do discurso oficial e dos organismos multilaterais de financiamento, como um processo natural que deriva da modernização e das mudanças na estrutura da população.

Com o avanço da política neoliberal, a organização da proteção social, que inclui a seguridade social, a assistência social e a política social específica em temas como saúde, educação etc., passa a ter um complemento que pouco a pouco vai tomando protagonismo: os programas de transferência monetária, condicionadas e focalizadas nos setores mais pauperizados. Estes programas produzem, por um lado, uma mudança no perfil dos setores incluídos na política de proteção social, concentrando-se especialmente - e quase exclusivamente - no setor da classe trabalhadora mais empobrecido e, por outro lado, um aumento da participação do setor privado, especialmente nas áreas de mais lucratividade, como a saúde e a educação.

Retomamos aqui um termo utilizado por Pastorini (2016) para nos referirmos à situação acima mencionada, a saber, a "assistencialização" da política social. Pensando especificamente para a formação social brasileira, Mota (1995, p. 154) dirá que é possível perceber uma diferença entre os trabalhadores com relação às condições de trabalho e da cobertura social. Segundo a autora, esta realidade indica uma tendência a

Una expansión gradual de las políticas de asistencia, no contributivas [...] y la privatización de aquellas que tienen como usuarios a los asalariados de grandes empresas. Suponemos que ahí estén, contradictoriamente, las bases para el desarrollo del movimiento de asistencialización/privatización de la seguridad de los años 1990 (MOTA, 1995, p. 154)

O que Mota chama de assistencialização/privatização procura fazer com que o setor da classe trabalhadora médio e de altas rendas opte pela "autoproteção" (PASTORINI, 2019), por meio da poupança pessoal/individual ou por meio da compra de serviços no mercado. Isto deixa de fora da proteção social um amplo setor que vive da venda da sua força de trabalho para sua reprodução⁴⁶. É importante mencionar que este processo não corresponde apenas a algumas regiões do mundo, mas constitui um processo mundializado que implica uma mudança nos fundamentos ideopolíticos que orientam as estratégias de atenção às manifestações da questão social por parte do Estado na particularidade histórica do modo de produção capitalista. Entretanto, a forma de implementação e

⁴⁶ Esse processo é complementado pela chamada expansão seletiva da proteção (MOTA, 1995), principalmente por meio da inclusão no âmbito da proteção pública dos setores de trabalho mais empobrecidos, que muitas vezes não eram considerados beneficiários da política de seguridade social por não terem vínculos empregatícios formais.

desenvolvimento deste ideário neoliberal - exacerbado nos últimos anos - tem suas características singulares, dependendo de cada formação social.

Especificamente nos países da América Latina, é evidente que existem determinantes comuns entre eles, razão pela qual retomamos a Pastorini (2019) para alguns deles:

- a situação de dependência e subalternidade, como países localizados na periferia do capitalismo;
- a semelhança no conjunto de alternativas escolhidas pelas classes dominantes para enfrentar a crise, por meio de um conjunto de reformas que se contrapõem aos interesses dos trabalhadores;
- a consolidação de um projeto recolonizador que busca o controle das riquezas naturais dos países dependentes por parte das grandes potências imperialistas, etc.

Para isso, é necessário considerar as características de cada um dos países, por exemplo:

- o grau de desenvolvimento das forças produtivas;
- as particularidades do processo de consolidação do capitalismo;
- a forma como os sujeitos políticos estão organizados;
- a correlação de forças entre classes e setores de classe; as alianças políticas; a forma assumida pelas instituições democráticas;
- as características dos partidos políticos e da organização sindical, entre outras.

É importante retomar que, nos países dependentes, o processo de assistencialização assumirá características diferentes daquelas dos países de economia avançada, onde foram desenvolvidas experiências de *Welfare State*⁴⁷, que foram colocadas no centro do Estado, que regulava o mercado e administrava o sistema público de proteção social, no qual se reservavam às políticas e ações de

⁴⁷ A realidade socioeconômica e os sistemas de proteção social começaram a mudar significativamente na Europa na última década do século XX, quando as chamadas "políticas de austeridade" (que buscam controlar os gastos do Estado, aumentando o superávit primário por meio da redução dos investimentos em serviços e políticas sociais públicas) foram implementadas com maior força. A partir desse momento, os critérios de elegibilidade e permanência nos programas e políticas tornam-se mais rígidos, os benefícios tornam-se menos generosos, mais focalizados e, em alguns casos, são condicionados, afetando, ao mesmo tempo, as condições de trabalho dos funcionários públicos vinculados às políticas sociais (profissionais, técnicos e administrativos, entre outros). (PASTORINI, 2019).

assistência (sob a responsabilidade do poder público) a função de amortecer as consequências econômicas e sociais das crises momentâneas.

Como afirma Boschetti (2012, p. 178),

Las contrarreformas en el ámbito de los sistemas de protección social afectaron a todos los países europeos en la década de 1990-2000 y alteraron profundamente su lógica redistributiva, afectando la potencialidad histórica, todavía limitada, de reducción de la desigualdad social en el capitalismo. La crisis de 2007-08 y el aumento de la pobreza y de las desigualdades, como ya fue demostrado, son analizados como resultados de los cambios en el papel del Estado en la regulación económica y social, hasta por los analistas más refractarios a la crítica marxista. Las transformaciones que se encuentran en marcha revelan que [...] la acumulación del capital es incompatible con la universalización de derechos, y que cuando la crisis se agudiza sus costos son socializados con la clase trabajadora que es llamada a pagarla, a través de diversas formas, como lo es la pérdida de derechos duramente conquistados.

Esta realidade é ainda mais acentuada quando analisamos as consequências da implementação das chamadas "políticas de ajuste" nos países latino-americanos, onde as experiências dos Estados de Bem-estar não chegaram. No Sul global, segundo Pastorini (2019), as principais estratégias consistiram, por um lado, em congelar os salários, reduzir o emprego público, terceirizar atividades médias e finais, privatizar empresas e serviços públicos como forma de obter superávit primário, focalizando os programas sociais nos setores mais pauperizados, ao mesmo tempo, que impulsionou a estratégia de autoproteção das camadas intermediárias, aniquilando, assim, qualquer possibilidade de consolidar sistemas de proteção social redistributivos e universais. Entretanto, é importante mencionar que estas transformações na intervenção do Estado, com suas diferenças e particularidades, fazem parte do mesmo processo que busca enfrentar a crise do capital.

As alterações na proteção social, em geral, e na política de assistência social, em particular, não podem ser pensadas em si mesmas sem considerar as relações com os processos de produção e reprodução social; nem as transformações na organização do processo de acumulação ou as novas exigências que o processo de valorização estabelece para o Estado burguês podem ser relegadas para um segundo plano. Trata-se, portanto, de um processo intimamente ligado às mutações que ocorreram na dinâmica capitalista desde a crise dos anos 1970.

Este processo que está em andamento, e que aqui adotamos o termo de assistencialização de Pastorini (2019), transcende as mudanças particulares de uma política social específica (como é o caso da assistência social). Assim, para entender este processo, é necessário superar as análises endógenas, que se concentram no estudo das políticas setoriais.

Desde a década de 1980, promove-se este tipo de política de forma mais evidente com traços característicos de ativação para o trabalho por meio da política social. Nos Estados Unidos, com o termo *workfare* para designar bem-estar em troca de trabalho, foi a bandeira usada para acabar com as provisões públicas incondicionais como um dever do Estado. Trata-se, portanto, de uma estratégia de caráter contratual, inserida nos programas assistenciais como contrapartida do atendimento público, direcionada a um segmento social focalizado, as pessoas pobres que devem ser inseridas no mercado de trabalho a fim de obter os meios monetários necessários para seu autossustento.

Entretanto, com base nesta lógica, mesmo que esta inserção no mercado de trabalho seja alcançada, devido à precarização das condições de trabalho, seja pelos baixos salários ou pela ausência de proteção social, estas medidas são incapazes de "liberar a los pobres de su condición de privación". É por isso que Wacquant (2003) compara o *workfare* com uma prisão, o que ele chama de "complejo asistencial carcelario", que do ponto de vista funcional, normaliza e naturaliza o emprego precário e a pobreza laboriosa.

Inspirada nesta tradição estadunidense, a Grã-Bretanha também introduziu nas reformas realizadas em seus sistemas de bem-estar social nos anos 1980 pelo governo conservador de Thatcher "componentes coactivos de activación laboral e incentivos sociales a los grupos que evitaran la "dependencia", sin contrapartidas, de la protección social" (MORENO; PASCUAL, 2007, p. 36). Além disso, foi o país europeu que transferiu mais responsabilidades públicas para o setor privado, ferindo antigos e históricos direitos sociais. Esta tendência se tornou mais expressiva nos anos 1990 sob o governo conservador de John Major. E, e desde então, vários programas sociais de índole trabalhista foram aumentados, inclusive pelo governo de corte mais social de Tony Blair sob o nome de New Deal (DEAN, 2006).

Na França, as reformas introduzidas no sistema de bem-estar no final dos anos 1970 tiveram como objetivo distanciar-se do perfil impositivo, individualista e focalizado do *workfare* estadunidense. Para este fim, foi adotado o termo "inserção" (*insertion*) para designar dimensões diferenciadas daquele modelo de ativação (ER ANSUS, 2005), caracterizado mais pela "solidariedade" e incentivo à "participação" do que pela "coação". Assim, nos anos 1980, em resposta ao fenômeno da "exclusão social", surgiram programas de inserção, financiados pelo setor público sem ser obrigatórios, para incluir pessoas pobres ou em condição de vulnerabilidade econômica na sociedade por meio da sua inclusão no mercado de trabalho. Entretanto, como menciona Castel (2009, p. 90), "es necesario reconocer que estas protecciones son frecuentemente mediocres y están lejos de

sostener la independencia social de sus beneficiarios". Dadas suas condições precárias e de baixa remuneração, muitos desses beneficiários continuam recebendo subsídios estatais mínimos, contrariando o princípio de romper com a dependência da assistência pública que os sustenta.

Além disso, o caráter contratual desta modalidade de política re-mercantiliza tanto o trabalho quanto a proteção social. No primeiro caso, porque há uma extinção dos direitos que protegiam o trabalhador da tirania do trabalho assalariado e, no segundo caso, porque a proteção passou a ser prestada sob condições e contrapartidas. Assim, a política francesa de inserção do pobre no mercado de trabalho, também se rege pelo princípio da "ativação das despesas passivas", como palavra de ordem e indicação de que se trata de uma solidariedade cuja concepção foi degradada porque não se tratava de proteger todos os membros da sociedade, mas de um setor residual da vida social, do qual muito é exigido com um mínimo de incentivo (CASTEL, 2005).

Na Escandinávia, por exemplo, as políticas ativas de emprego tornaram-se um denominador comum neste momento histórico. Da mesma forma, na Dinamarca, a implementação deste tipo de política tem sido inovadora desde 1980, tornando-se uma referência para os países da OCDE a partir dos anos 1990. As políticas de emprego na Dinamarca garantiam ao mercado de trabalho o protagonismo na provisão básica das necessidades do indivíduo, deixando ao Estado um papel de apoio. Assim, o poder público passou a investir na inclusão daqueles que buscavam assistência pública no mercado de trabalho, por meio de programas destinados à formação da força de trabalho para atender à demanda do trabalho. Diante da impossibilidade de continuar mantendo o padrão social-democrata e universalista de proteção social que marcou a história do Estado de Bem-estar dinamarquês, no qual a criação de emprego público e a oferta estatal de subsídios ao desemprego foram elementos fundamentais. O espírito do *workfare*, sob a bandeira da *flexicurity*, também foi incorporado naquele país, à sua maneira. O que caracterizou esta flexigurança é que, além do referido contrato entre indivíduos e agências de emprego, no qual o candidato à formação profissional se compromete em aceitar a ocupação disponível, é algo que lhe confere um certo status, já que este termo, adotado e difundido, combina flexibilidade "del mercado de trabajo, considerado vital para garantizar la competitividad en economías dinámicas mundializadas" (PEREIRA, 2013, p. 224) com segurança, proporcionada pelo Estado nos momentos de demissão e de retorno ao incentivo estatal.

Não é coincidência que os Estados nórdicos diminuíram a classificação de suas provisões sociais como um direito em cerca de 10% (MORENO; PASCUAL, 2007); e de acordo com Abrahamson (2009), as políticas ativas de emprego dinamarquesas têm sido percebidas como castigo.

Além disso, como a oferta de sua garantia é obrigatória, o trabalhador que renuncia às suas imposições corre o risco de ficar à margem dos benefícios proporcionados por estas garantias.

Embora o chamado *workfare* não se manifeste nos países dependentes da América Latina, a ética que o atravessa da autorresponsabilização dos pobres pelo seu próprio sustento está implícita na capitulação dos governos, por exemplo, nos benefícios mínimos de transferência de renda, onde prevalece um princípio de concorrência no âmbito das condicionalidades desses programas. No Brasil, por exemplo, as iniciativas e as propostas políticas forjadas no século XXI estão associadas a essas velhas ideologias. Em 2007, o governo Lula assinou um convênio com a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil para reservar empregos nas obras de infraestrutura previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) “governamental” para beneficiários do programa Bolsa Família. O objetivo era qualificar para o trabalho, por meio da capacitação oferecida pelo Serviço Social da Indústria (SESI), cidadãos identificados a partir do “cadastro único” de beneficiários dos programas sociais.

Com relação ao mérito por meio da concorrência incentivada por este tipo de política, em 2010 foi aprovada no Brasil uma reforma à lei que cria o Programa Bolsa Família (PBF), que institui um benefício variável ligado ao desempenho escolar de crianças e adolescentes, entre 6 e 17 anos de idade. Este benefício seria um prêmio em dinheiro para estudantes, cujo desempenho atingisse uma média acima da média. Em outras palavras, as pessoas por serem pobres e condicionadas a estudar por meio de um programa assistencial deviam receber um tratamento mais rigoroso do ponto de vista educacional, a fim de se equipararem, por mérito, aos estudantes que frequentavam regularmente a escola sob outras condições. A questão é que este programa da assistência social foi identificado como uma política social “passiva”, que funciona como um contraponto ao trabalho assalariado, de modo que seus beneficiários são vistos, como é o caso em países onde existe o *workfare*, como uma subclasse. Esta tendência, desde a ascensão do neoliberalismo nos anos 1980, submeteu a política social aos ditames anti-sociais do capital. Portanto, sob o neoliberalismo, o estilo de sociabilidade baseado na flexibilidade do mercado com seus valores individualistas, competitivos e meritocráticos foi alterado no mundo.

Assim, a crise contemporânea assume um perfil político e as políticas públicas parecem bifurcadas, por um lado, elas sustentam vigorosamente a expansão do capital por meio da implementação de barreiras protetoras ou blindagens e, por outro, o dismantelamento das políticas universais e igualitárias (SATIR, 2017, p. 420).

No que diz respeito aos países latino-americanos, a adoção das políticas neoliberais não ocorreu de forma homogênea em todos os países da região, nem seguiu a mesma trajetória devido às condições de desenvolvimento das forças produtivas e das particularidades políticas de cada um deles. Entretanto, apesar de suas variações, pode-se observar que o processo de implementação do projeto neoliberal nos países da América Latina apresenta algumas diferenças cruciais com relação aos países capitalistas avançados.

Como menciona Laurell (1992), os fatos indicam que foram adotadas políticas mais ortodoxas, quanto à implementação não apenas de seus postulados de política econômica, mas também mais radicalmente de seus postulados de política social. Assim, a retração do Estado para ceder espaço ao capital privado está operando tanto na esfera da econômica quanto na da política social, com o objetivo de gerar "confiança" nos investidores, especialmente estrangeiros, e reconstituir a taxa de lucro, em que o neoliberalismo promove uma redistribuição regressiva acelerada da riqueza com suas políticas, gerando, assim, um processo de empobrecimento massivo e uma crescente polarização da sociedade entre as classes. Esta é uma tendência geral em todo o mundo, mas na região da América Latina é particularmente dramática e envolve a maioria absoluta da população.

Os sistemas públicos existentes na maioria dos países latino-americanos, cuja tendência anterior era de prestar um atendimento mais abrangente à população, são agora frágeis e utilizados pela população mais empobrecida, assistida ou expulsa do mercado de trabalho, enquanto aqueles que retêm maior poder aquisitivo recorrem a planos privados de saúde e previdência desta natureza. Os efeitos da reestruturação produtiva e dos ajustes fiscais sobre a proteção social não permaneceram ao longo das ações regulatórias do Estado de orientação neoliberal, no final, o problema constante caracterizado pela ameaça que o desemprego em massa representa para o sistema de capital não desapareceu.

A política de ativação contemporânea tem, de maneira geral, as seguintes características: condiciona a intervenção à procura de emprego remunerado dentro de um determinado, e se esta condição não for cumprida, haverá sanções que poderão levar à suspensão da ajuda (por exemplo, *Plano Puente al Desarrollo*, na Costa Rica). Estas condições fazem parte de uma agenda de reformas conservadoras que visam revolucionar o campo da assistência social sob o lema da passagem do bem-estar garantido pelo Estado para o bem-estar individual pelo trabalho com o lema *From welfare to workfare*, que foi popularizado neste tipo de programa com o objetivo de evitar situações de

dependência crônica das provisões sociais do Estado pelas pessoas em condição de pobreza em relação, e assim evitar o risco do parasitismo de uma "subclasse" de cidadãos supostamente gerados por esta dependência. Este slogan foi reproduzido não somente por países anglo-saxões, mas também por organismos internacionais como a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico e Social (OCDE) e o Banco Mundial. Embora as políticas de ativação nos países europeus não foram guiadas pela lógica punitiva estadunidense, elas não foram isentas do tom autoritário e moralista.

Assim, a política social busca inserir a pessoa em situação de desemprego no mercado de trabalho para instaurar nela o "mérito" como cidadã e torná-la um "sujeito ativo" da política social. Entretanto, o que este discurso liberal reproduz é a responsabilização do indivíduo sem base macroeconômica, como se o sistema capitalista gerasse as condições para que todas as pessoas tivessem empregos para satisfazer suas necessidades básicas de vida. Tais políticas moralistas, se generalizam e potencializam com muito sucesso por cima da proteção social, que "promueve la dependencia del individuo de la acción estatal", legitimando uma visão do mundo que se contrapõe à "idea de responsabilidad social pública el énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades individuales de las personas que se encuentran al margen del mercado de trabajo" (ER ANSUS, 2005, p. 119).

Do exposto acima, podemos ver que a formação e transformação dos sistemas de proteção social, incluindo as políticas sociais públicas, são dimensionadas por uma complexidade de fatores e determinantes que as tornam o processo e o resultado de relações complexas e contraditórias entre o Estado e a sociedade civil, no âmbito dos conflitos e das lutas de classe que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, em seus grandes ciclos de expansão e contração.

Assim, a proteção social é moldada pelas condições históricas, políticas, culturais e econômicas, onde se pode afirmar sucintamente que esta receita para a gestão pública representou um desmantelamento progressivo dos sistemas de proteção social, principalmente os que promovem os direitos universais, o que provocou, no final da década de 1990

[...] del punto de vista social, [...] el crecimiento de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad, al lado de una enorme concentración de la renta y la riqueza en el mundo. Esto, contradictoriamente aumentó las demandas por protección social. Así, conforme se generó el desmonte de los sistemas de protección social con las medidas neoliberales, con la retomada de los principios liberales y del avance del neoliberalismo, ocasionó (aunque de forma diferenciada en las diferentes formaciones sociales), retrocesos en el campo de los derechos conquistados (DI VIRGILIO, 2010, p. 54)

Este processo se agravou com a crise de 2008 e suas consequências para a proteção social, gerando efeitos amargos para a política social. Esta crise teve origem no contexto do estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos. Para Boschetti (2013), a especulação imobiliária nos Estados Unidos, com o "estouro da bolha", foi expressão da crise estrutural do capitalismo em sua constante busca por super-lucros, ao contrário daqueles que argumentam que se trata de uma crise conjuntural. Ela foi desencadeada no contexto da mundialização do capital "con impactos destructivos en el empleo, en los salarios, en los sistemas de protección social, en la concentración de la riqueza y en la socialización de la política". No centro do desenvolvimento desta crise, emergem tendências produzidas na política social como resultado dos impactos no campo da proteção social, com uma mudança profunda na estrutura do emprego e na organização do trabalho.

Os "sintomas da crise" não estão contidos apenas no plano econômico, mas também nas múltiplas dimensões da produção e reprodução da vida social. Acrescentando a esta reflexão, e entendendo a proteção social como situada no campo da reprodução social, Boschetti (2013) refere-se a algumas tendências contemporâneas no contexto de crise em que as políticas sociais estão inseridas, que são:

- O estabelecimento de programas sociais com enfoque no combate à "pobreza absoluta" e orientados por organismos internacionais, com novas modalidades de programas de transferência de renda.
- A mercantilização da política social, com a criação de novos nichos de mercado como a previdência e os planos de saúde privados, assim como o campo da educação com cursos à distância.

Na mesma linha, Amorin (2014) destaca quatro dimensões principais existentes na tensão entre a lógica mercantil e a lógica da política social na atualidade:

- A consequência perversa na associação entre proteção social e inserção laboral, que principalmente a partir da ampliação do desemprego, intensificação e parcialização do trabalho, promovem perdas na proteção coletiva.
- As consequências da crise sobre o emprego e a redistribuição salarial.
- A desvinculação das receitas constitucionais obrigatórias.
- A defesa de um Estado mínimo com proliferação de políticas sociais focalizadas na contratendência das políticas universais.

Uma característica essencial da política social neoliberal é a focalização; e torna-se relevante a análise de Pereira e Stein (2010), sobre a relação entre universalidade e focalização, com antinomia

persistente no campo da política social pública e, com efeito, como controvérsia existente nas ações governamentais, onde o princípio da universalidade, com uma conotação eminentemente pública, cidadã e igualitária, vem perdendo terreno para um discurso focalista neoliberal. Esta tendência de focalização da política social pública se expressa na lógica da fragmentação e do curto prazo, da localização no tratamento da realidade em oposição ao geral e à totalidade da história, do imediatismo das prestações sociais com o objetivo de resultados rápidos, geralmente quantitativos e referenciados na renda, do mérito por cima dos direitos, assim como das preferências individuais balizadoras na definição de políticas em vez das necessidades sociais.

A este conjunto de aspectos, que são atualmente tendências da proteção social e das políticas sociais, articulam-se os fenômenos da privatização das políticas sociais, o incentivo e a responsabilização da sociedade civil na condução de programas, projetos, serviços e benefícios das políticas sociais e de sua precarização. Assim, podemos evidenciar pistas que apontam para o fato de que a proteção social, como sistema no capitalismo atual, está passando por modificações em seus pilares de sustentação, conforme o conceito de que a política social deve concretizar a seguridade social que precisa ser respaldada pelo aparato legal burguês.

3.4.2 Processo de assistencialização da proteção social da América Latina na atualidade

Consideramos necessária uma seção para desenvolver alguns dos elementos que caracterizam esse chamado processo de assistencialização da proteção social, comentado acima. Segundo Pastorini (2019), um primeiro elemento a ser mencionado está relacionado ao destaque dado às ações e programas de assistência social, considerados como um conjunto de programas, projetos e ações direcionados à população que, por falta de renda ou incapacidade para o trabalho, seja pela idade, por deficiência ou por qualquer outro motivo, não possui os meios necessários para a reprodução das próprias condições de vida e de suas famílias e, portanto, requer a proteção do Estado.

Desde os anos 1990, com o avanço das reformas de orientação neoliberal, busca-se colocar a assistência social no centro da proteção social (e não de forma complementar como vinha sendo desenvolvida no Estado Social capitalista), como a política estruturadora, perdendo, assim, sua importância como mecanismo de inclusão no âmbito da proteção social, e abandonando seu potencial como mecanismo de articulação de diferentes políticas públicas. Ao mesmo tempo, pretende-se

atribuir-lhe a competência para combater a pobreza e as desigualdades sociais, uma capacidade que nem esta, nem qualquer outra política social, poderia assumir:

Se instala una fase en la cual la asistencia social, más que una política de protección social, se constituye en un mito social. Menos por su capacidad de intervención directa e inmediata, particularmente a través de los programas de transferencia de renta que tienen impactos en el aumento del consumo y en el acceso a los mínimos sociales de subsistencia para la población más pobre, y más por su condición de ideología y práctica política, engrandecida en el plano superestructural ocultando el lugar que la precarización del trabajo y el aumento de la sobrepoblación relativa tiene en el proceso de reproducción social (MOTA, 2008, p. 141).

O protagonismo que a assistência vem assumindo no conjunto de políticas sociais e das ações do Estado, para mitigar as manifestações da questão social na atualidade, se justifica de diferentes maneiras por meio do discurso oficial: reproduzindo da ideia de que a assistência tem um potencial fundamental como estratégia para superar as desigualdades; divulgando a ideia de que a assistência social é uma política que, por suas características particulares, tem a possibilidade de se tornar o pilar estruturador e articulador da proteção social; ou também socializando as diversas pesquisas e estudos que indicam a necessidade de focalizar a proteção nos setores mais pauperizados como forma de obter eficiência na administração de recursos escassos.

Esta compreensão da assistência social como política estruturadora da proteção social se articula ao segundo elemento que caracteriza o processo de assistencialização, que reside no aumento significativo, a partir da década de 1990, dos programas de transferência monetária, cujo objetivo declarado é o combate à pobreza e às desigualdades. Estes programas, que em sua versão mais progressista foram concebidos e implementados (no contexto da consolidação das experiências dos Estados de Bem-estar na Europa) como ações temporárias frente às conjunturas de crises, vem se consolidando nos últimos anos como ações permanentes e como as principais estratégias de intervenção do Estado para aliviar as manifestações da questão social.

A partir do século XX, os programas de transferência de monetária foram ampliados como um motor para a "alívio da pobreza", combinados com ações denominadas "inclusão produtiva" - que ilusoriamente visavam atacar o desemprego estrutural - e com os chamados programas "socioeducativos" ou "socioassistenciais" (que buscam reduzir os riscos sociofamiliares e as situações de "vulnerabilidade" às quais os trabalhadores estão expostos). Entretanto, quando entendemos a questão social como expressão ampliada das desigualdades sociais características do modo de

produção capitalista, ou seja, como expressão ampliada das desigualdades entre capital e trabalho, é possível perceber que

[...] las intervenciones en lo social se tornan mecanismos de control y/o reintegración [...]. [De esa forma] las principales causas de los problemas que afectan a la mayor parte de los trabajadores son individualizadas, y los riesgos sociales interpretados como consecuencias de la precaria o inexistente inserción en el mercado de trabajo, asociada a la localización territorial de las poblaciones empobrecidas y con las características singulares (edad, sexo, religión, cultura, constitución familiar, lazos sociales, etcétera) predominantes en esos grupos. Reduciendo la cuestión social a la pobreza absoluta y perdiendo los nexos con la totalidad social, la cuestión social es transformada en un problema técnico que puede ser solucionado a través de acciones eficaces y eficientes (PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014, p. 63).

Estes programas de transferência de renda, que se expandiram ao longo dos primeiros anos do século XXI em termos do número de pessoas abrangidas e dos recursos investidos, não se articulam com uma política pública de geração de emprego estável e protegido, nem são acompanhados de transformações estruturais efetivas (tais como reforma agrária, mudanças no sistema tributário, alterações nas relações sociais, etc.); assim, estes programas se tornam crônicos e permanentes.

Outro elemento característico deste processo de assistencialização mencionado por Pastorini (2019) é o movimento contraditório e dialético de ampliação da assistência e redução das políticas públicas permanentes que funcionavam como pilares da proteção social, tais como o sistema de pensões, educação e saúde. Neste caminho, a lógica da mercantilização dos serviços sociais se intensifica, transformando os direitos sociais em benefícios que devem ser adquiridos no mercado. Por meio desta dinâmica, que amplia a participação (direta e indireta) do setor privado em áreas onde o Estado foi central e protagonista, esta transformação terá um impacto na vida cotidiana e nas condições de vida da classe trabalhadora, que encontrará limites objetivos para o acesso aos mecanismos de proteção social.

Como mencionado acima, o incentivo à autoproteção dos trabalhadores também faz parte deste conjunto de transformações; assim, a segmentação das estratégias de proteção social se intensifica, combinando oferta do mercado, as políticas sociais cada vez mais deterioradas e diferentes formas de ajuda social (focalizadas em ações caritativas e filantrópicas).

Outro elemento que caracteriza o processo de assistencialização está ligado à redefinição da articulação público/privado. Estas reformulações fazem parte da reordenação do Estado burguês, que busca estabelecer uma nova relação entre o público e o privado, dissolvendo as fronteiras e os limites entre estes espaços, intensificando a falta de definição entre estas esferas, facilitando, assim, a

apropriação do público pelo privado. Este movimento é reforçado e facilitado graças à aprovação (no marco dos programas de reforma do Estado) de uma estrutura jurídica que permite a participação (na administração, controle, definição de regras, prestação de serviços, etc.) e o protagonismo do setor privado nas áreas social, cultural, entre outras.

Em outras palavras, a estratégia neoliberal de reduzir a presença do Estado como provedor direto dos serviços sociais foi um elemento fundamental para alimentar o crescimento de um conjunto de organizações, empresas gestoras e fundações privadas que estão ampliando seu protagonismo e, assim, adquirindo novas formas para ter acesso ao fundo público e criar novos nichos de valorização do capital. Este conjunto de transformações levou à expansão de vários mecanismos de "privatização indireta", que na atualidade complementam os processos de privatização direta, que assumiram a forma mais conhecida de venda das empresas públicas.

Finalmente, um último elemento importante do processo de assistencialização referido por Pastorini (2019) está relacionado ao aumento da função coercitiva do Estado, que se expressa na implementação de um crescente conjunto de ações punitivas e repressivas direcionadas aos setores mais pauperizados, ações que se combinam com os programas sociais focalizados na pobreza.

Assim, a gestão das manifestações imediatas da questão social se dá principalmente por meio de ações de redução da pobreza (direcionadas aos setores mais pauperizados, considerados merecedores de proteção do Estado, aos quais são destinados os serviços básicos de educação, saúde e assistência, organizados pelas chamadas redes mínimas de proteção). Estas ações de proteção mínima são combinadas na prática com ações repressivas e de controle que buscam conter os setores mais empobrecidos com as chamadas políticas de segurança pública (coercitivas e punitivas), com destaque para o sistema penitenciário, os programas para a população em situação de rua, ações repressivas contra os vendedores ambulantes e outras estratégias punitivas baseadas em uma lógica de criminalização seletiva.

Desta forma, a gestão da pobreza tornou-se a orientação central da política social e, em particular, da assistência social, o que se expressa em seus programas, projetos e serviços cada vez mais sustentados por uma visão setorial desta política, preocupada em administrar e facilitar o acesso dos usuários a uma rede mínima de serviços, operando uma lógica restrita de proteção social e focaliza nas ações desenvolvidas no interior da própria política de assistência social. Diante destas mudanças na organização do capital e do aumento das desigualdades sociais que aparecem diante destas transformações, há um cenário de redefinição político-institucional além da programática econômica

no espectro neoliberal, a figura do "pobre" é colocada no centro das políticas focalizadas de assistência, e ocorre o que Netto (2007, p. 150) chamou de deslocamento da função assistencial, que se torna um instrumento essencial de legitimação do Estado.

Desta forma, há uma participação central da assistência social como estratégia de gestão da pobreza, viabilizada por meio da "administração" dos índices de indigência e de pobreza absoluta. Nesta lógica, por um lado, perde-se a possibilidade de pensar sobre a totalidade social e entender a relação desta política pública com outras políticas como habitação, educação, saúde, emprego, etc. Por outro lado, rompe com a unidade inseparável entre política e economia. A necessária articulação da assistência social com as políticas públicas é subsumida no processo de precarização e secundarização das políticas sociais em relação à focalização restrita da gestão da pobreza.

Dentro da assistência, são estabelecidas intervenções públicas para os segmentos da população pauperizada que são atendidos por meio de programas, compensatórios, com transferência monetária mínima, principalmente em relação ao acesso à educação e à saúde como uma condicionalidade pontual e fragmentada. Ao mesmo tempo em que ocorre o processo de precarização e focalização das ações na área da assistência, onde se prioriza a promoção da articulação com o setor privado na prestação daqueles serviços sociais que são importantes para a valorização do capital. Para aqueles segmentos da classe trabalhadora que podem pagar por medidas de proteção no mercado, é destinado um conjunto heterogêneo de serviços e bens, tais como planos de saúde, escolas e universidades privadas, pensões complementares, que serão acessadas no mercado de acordo com o poder aquisitivo. Para aqueles que não têm condições de "consumir" estes serviços privados, a alternativa concreta é buscar acesso e atendimento por meio de serviços públicos e entidades privadas de assistência/caridade. No entanto, a oferta pública está se tornando cada vez mais restrita à população mais pauperizada, sendo prestados apenas serviços de atendimento básico e fundamentais de emergência. Estes aspectos passam a compor o que é conhecido como um processo de assistencialização das políticas sociais, que se refere à trajetória na qual, por um lado, na proteção social, a assistência social se torna central e sua dimensão assistencial se torna um dos elementos constitutivos das outras políticas sociais, na medida em que o combate à pobreza se torna uma função específica e prioritária.

Por outro lado, o processo de precarização e privatização dos serviços sociais é a lógica instalada no tratamento das expressões da questão social. São características do processo de assistencialização da política social, o reordenamento da proteção social no sentido da focalização,

precarização e privatização; o adensamento de uma perspectiva assistencial no campo da assistência, caracterizada pelas respostas estatais de caráter emergencial e fragmentadas para o enfrentamento da pobreza. Em suma, o processo de assistencialização das políticas sociais se caracteriza pela redução das políticas públicas que garantem direitos, em contrapartida ao destaque da assistência social como principal mecanismo de combate à pobreza, pela expansão do setor privado e das articulações público-privadas, bem como da garantia de serviços públicos, gratuitos, focalizados e emergenciais, conforme aprofunda-se na próxima seção.

4 A CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS FORMAÇÕES SOCIAIS DA AMÉRICA LATINA

A América Latina assumiu particularidades nas diferentes formações sociais dependentes nos distintos momentos de expansão e avanço do capitalismo mundial. O Estado e a política social, por sua vez, apresentam características que se referem ao momento histórico do desenvolvimento do capital, bem como às demandas internas de cada uma dessas formações sociais. Assim, nesta seção, faremos uma aproximação a algumas particularidades dos países na atualidade, por exemplo, suas principais atividades econômicas, os índices de pobreza, desigualdade, informalidade e desemprego como consequências históricas da região, bem como as expressões da assistência social, levando em consideração os determinantes estruturais da América Latina e certas particularidades existentes para o desenvolvimento dessa política social, como os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR).

4.1 O processo de industrialização latino-americano e as principais atividades econômicas nas quais as formações sociais estão se desenvolvendo na atualidade

Bambirra (1999) situa a dependência como uma categoria analítico-explicativa fundamental na formação das sociedades latino-americanas, como um fator condicionante concreto que as relações de dependência entre os países hegemônicos e os países dependentes tiveram no sentido de formar tipos específicos de estruturas econômicas, políticas e sociais dependentes. Ou seja, a dependência é uma situação condicionante de certos grupos de países que desdobram sua economia a partir do desenvolvimento e da expansão de outra economia à qual estão submetidos, determinando sua estrutura interna de acordo com as possibilidades estruturais. Não obstante, é importante ressaltar que, na seção anterior, partimos das características gerais de um todo indiferenciado (BAMBIRRA,1999) do conjunto de sociedades dependentes, devemos continuar a jornada para buscar a diferenciação dos componentes internos essenciais por meio do agrupamento de alguns países que, embora todos compartilhem sua condição de dependência, apresentam características particulares.

Nesse sentido, a autora faz essa diferenciação agrupando os países em três tipos: países do tipo A, países do tipo B e países do tipo C, o que nos ajudará a entender como a política social, especialmente a política de assistência social, foi inicialmente desenvolvida nos diferentes países da

região, a partir de suas condicionalidades histórico-estruturais e do desenvolvimento das forças produtivas em cada um deles.

Antes do período pós-guerra, conforme desenvolvido anteriormente, a política social se manifestava de forma muito pontual, especialmente dirigida às pessoas com emprego formal, e a assistência social era comandada por instituições clericais e privadas, onde o Estado não tinha uma intervenção sistemática nas manifestações da questão social. Bambirra (1999) menciona que, a partir do pós-guerra de 1945, os Estados Unidos conseguiram concentrar a economia devido ao grande desenvolvimento das forças produtivas que isso permitiu, o que levou à culminação do processo de monopolização, concentração e centralização da produção pelas empresas multinacionais. Isso gerou transformações substanciais nos países latino-americanos, como a reorientação do sentido da industrialização nos países da região que já haviam iniciado esse processo e o início da industrialização nos países que ainda não haviam começado, vinculado à aplicação de investimentos de grandes empresas estrangeiras, principalmente estadunidenses, do setor manufatureiro. Em outras palavras, a base material para a industrialização foi o capitalismo estrangeiro.

Após a Segunda Guerra Mundial, desenvolve-se um novo caráter das relações econômicas internacionais; a expansão dos consórcios monopolistas multinacionais como resultado de um processo de desenvolvimento do capitalismo, que se estende à América Latina partindo de duas estruturas:

1. Estruturas diferenciadas: onde predomina o setor primário, porém, já existindo um processo anterior de industrialização em expansão desde o final do século XIX e início do século XX; como foi o caso da Argentina, México, Chile, Brasil, Colômbia e Uruguai. Bambirra (1999) categoriza esse grupo de países como tipo A.

2. Estruturas primário-exportadoras: onde o setor secundário ainda era composto quase exclusivamente por indústrias artesanais e o processo de industrialização será um produto da integração monopolística mundial após as guerras mundiais; como foi o caso do Peru, Equador, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Bolívia, El Salvador, Panamá, Nicarágua, Honduras, República Dominicana e Cuba, que são definidos como países do tipo B. Entre os países com esse tipo de estrutura encontram-se também o Paraguai e o Haiti, caracterizados por uma estrutura agrário-exportadora sem diversificação industrial, conhecidos por Bambirra (1999) como países do tipo C.

No livro *Capitalismo dependiente latinoamericano* (1971), Bambirra argumenta que “los países capitalistas desarrollados y los países dependientes componen una misma unidad histórica que

hizo posible el desarrollo de unos e inexorable el atraso de otros” (BAMBIRRA, 1971, p. 13). Consequentemente, embora os países latino-americanos difiram no modo de integração ao capitalismo mundial, eles compartilham uma unidade cultural devido à herança colonial comum e uma unidade econômica e política produto da intervenção imperialista. Isso está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento do Estado nessas formações sociais, onde Cueva (2012) afirma que o Estado só existe como forma concreta de uma determinada formação econômico-social, com todas as determinações histórico-estruturais ali presentes, resultado de um desenvolvimento interno específico e do lugar que cada formação ocupa dentro do sistema imperialista. Isso torna indispensável a compreensão das condições diferenciadas dos países latino-americanos que possibilitam o processo de industrialização em cada um deles e suas consequentes transformações estruturais, o que determina o papel do Estado e sua intervenção econômica e social.

Por exemplo, o Estado oligárquico se constitui na América Latina em meados do século XIX não como um Estado capitalista definido, mas como um marco político no qual se desenvolve o predomínio das relações de produção capitalistas e a luta pela reconfiguração do Estado burguês (PIO, 1982). Nesse Estado oligárquico, as camadas mais privilegiadas, como os proprietários de terras, os setores de mineração e as incipientes frações burguesas comerciais e financeiras associadas ao capital estrangeiro, concentravam mais riqueza, prestígio social e poder. A configuração do Estado oligárquico não é casual, pois forjou o “marco jurídico-político adecuado a la realización de la acumulación originaria de capital, erigiéndose en una potencia suficientemente autoritaria como para vencer toda resistencia que los grupos afectados pudiesen ofrecer” (CUEVA, 2012, p. 134).

Posteriormente, o processo de transição do Estado oligárquico para o Estado liberal permitiu que uma ordem capitalista contraditória se estabelecesse, particularmente em relação à posse da terra e aos regimes agrários - situações que persistem até hoje. Nesse processo de transição, o setor mais dinâmico das economias latino-americanas foi o setor primário exportador, do qual dependeram o nascimento e o desenvolvimento estrutural do incipiente processo de industrialização em alguns países da América Latina no final do século XIX.

Por isso, a dependência estrutural dos processos de industrialização da acumulação de capital-dinheiro por meio das exportações é um fator limitante para o desenvolvimento das nações da região.

Nesse sentido, o desenvolvimento industrial estava imerso na economia de exportação e, consequentemente, “la extensión del mercado interno, no llegó nunca a conformar una verdadera economía industrial, que, definiendo el carácter y el sentido de la acumulación de capital, acarreará

un cambio cualitativo en el desarrollo económico de esos países” (CUEVA, 2012, p. 166). Assim, a indústria continuou a ser uma atividade subordinada à produção e exportação de bens primários, que continuaram a constituir o "centro vital da acumulação".

Assim, o processo de modernização do setor exportador e dos setores complementares, de acordo com os interesses dos centros hegemônicos dos diversos setores da economia de cada formação social, incide sobre as relações de produção e o mercado interno se expande nesses países com um aparato produtivo industrial que consolida as bases para um processo mais amplo de acumulação capitalista. Esse processo se agrava com a conjuntura interna gerada pela Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, momentos que estimulam a instalação de novas indústrias por meio da intensificação do processo de substituição de importações devido à demanda insatisfeita pela restrição das importações, especialmente com a exportação de matérias-primas da América Latina para os países beligerantes.

Os processos de industrialização foram diferenciados; por exemplo, na Argentina e no México, desde o final do século XIX, já havia um setor industrial significativo; segundo Bambirra (1999), entre 1900 e 1905, na Argentina, o setor industrial representava 18% do produto interno bruto e, no México, 14%. No Chile, as primeiras tentativas de industrialização foram feitas no último quarto do século XIX, com a Guerra do Pacífico, de 1879 a 1884, a indústria nacional chilena produziu quase tudo para sustentar o conflito e, de 1908 a 1928, a produção industrial aumentou 84%. O Uruguai, por sua vez, iniciou a industrialização no final do século XIX com leis protecionistas que tenderam a monopolizar o consumo interno em determinados setores; e o Brasil também começou no início do século passado com a criação do Centro Industrial do Brasil em 1904, com uma indústria nacional que supria 78% das necessidades internas do país. Em todos esses países, a industrialização foi impulsionada após a Segunda Guerra Mundial. No caso da Colômbia, a industrialização começou na segunda metade da década de 1920 e cresceu rapidamente na década seguinte. Esses países foram considerados do tipo A para a autora acima mencionada.

Além disso, de acordo com Bambirra (1999), existe outro grupo de países, os já mencionados do tipo B, que as condições materiais do próprio desenvolvimento do capitalismo mundial permitiram seu processo de industrialização após 1940 e com outras características, isso porque a forma de penetração imperialista se dá na forma de enclaves, onde as classes dominantes locais, tanto dos setores tradicionais quanto dos novos setores que se formaram no processo de modernização, tinham um controle relativo e limitado, assim, os setores mais dinâmicos e fundamentais eram controlados

direta ou individualmente pelo capital estrangeiro. Essa forma de imperialismo nesses países, por meio do enclave, se dá de forma extremamente intensiva na busca de recursos agrícolas ou minerais e não chegam a funcionar como estímulo para a criação de indústrias, uma vez que o enclave não produz efeitos dinamizadores para a economia nacional, pois os lucros gerados são canalizados diretamente pela metrópole capitalista central e a única parte que fica no país é o pagamento de impostos para o Estado, e as condições geradas por esse tipo de economia não buscam melhorar as condições dentro da formação social.

Com a penetração do capital estrangeiro, estimulada pelos mecanismos cumulativos de dependência, o desenvolvimento industrial é promovido por esse capital na medida em que gera as estratégias de aprofundamento e ampliação do controle sobre os países dependentes, uma vez que, dos lucros obtidos, uma pequena parte é utilizada para reinvestimento e a outra parte é enviada ao exterior como remessas de lucros, gerando uma descapitalização da economia. Isso se reflete nos déficits da balança de pagamentos, buscando “ajudas” externas por meio de empréstimos que aumentam a dívida externa histórica, fazendo com que o capital estrangeiro se consolide como uma necessidade intrínseca ao funcionamento do capital dependente.

Com relação aos países da América Central, na década de 1930 teve início o que é conhecido como o período de "incorporação da classe trabalhadora no cenário político", que terminou na década de 1980. Com exceção da Costa Rica, o resultado da crise do regime liberal nos países centro-americanos não foi a incorporação das demandas sociais, mas o "terrorismo de Estado" e a repressão das reivindicações populares. De acordo com Martínez (2008), o Estado que surgiu nas décadas de 1930, 1940 e 1950 foi excludente e esteve a serviço dos interesses de uma classe dominante, formada por um pequeno grupo de famílias, no estilo dos Estados predatórios. Isso se reflete na citação a seguir:

En estos países, las elites se apropian del aparato del Estado y, apoyados en la exportación de productos primarios, usan la capacidad fiscal del Estado para la extracción de rentas, sin proveer a cambio bienes colectivos ni de infraestructura ni de regulación o servicios sociales. Protección y seguridad social... consisten, en gran medida, de políticas elitistas que agregan privilegios adicionales a un grupo de la población que ya tiene una situación privilegiada. (FILGUEIRA, 2004, p. 29).

Em El Salvador, por exemplo, a crise do regime oligárquico se manifestou com força total na década de 1930, quando o “massacre de El Mozote”⁴⁸ demonstrou a resposta do Estado às reivindicações sociais do campesinato. Nesse ato, mais de 30.000 pessoas foram mortas em um mês, além da eliminação dos povos originários com a justificativa de que eram comunistas e colocavam em risco a ordem social.

Na Guatemala, na década de 1940, o Estado começou a intervir com mais força em áreas como saúde e educação. De acordo com Martínez (2008), até então, a intervenção do Estado nos gastos sociais era escassa. Entre 1945-1954 “[...] se da una ruptura con el pasado liberal autoritario y se establecieron las bases impositivas para un nuevo papel del Estado en la economía y el manejo colectivo de riesgos” (MARTINEZ, 2008, p. 57). Segundo essa autora, juntamente com o aumento dos ingressos, houve uma diferenciação nas ações governamentais, pois pela primeira vez o investimento em educação superou o investimento em defesa. Além disso, foram criados o Ministério da Saúde Pública e Assistência Social e o Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS (PNUD, 2001). Como produto das mobilizações camponesas e dos povos originários, foi instituído o voto para analfabetos e foram realizadas campanhas de alfabetização, voltadas principalmente para essas populações, e, em 1952, foram tomadas medidas para a reforma agrária (TORRES RIVAS, 1998). Foi justamente com essa reforma agrária que a luta entre as classes sociais aumentou e levou ao golpe de Estado e à invasão estadunidense em 1954. Segundo o mesmo autor, o projeto da fração da burguesia aliada às forças democráticas, que buscava um projeto modernizador radical, fracassou diante de uma coalizão conservadora formada pela oligarquia, pelas classes altas, pelos militares, pela igreja e pelos Estados Unidos. Assim, uma série de reformas foi realizada, o que levou a uma série de conflitos de longa duração devido à resistência gerada, onde o exército interveio imperativamente, reprimindo o aumento da mobilização social.

A situação de Honduras, a partir da década de 1950, manteve-se entre a repressão e as reformas, como menciona Salomón (1994), o país transitou entre o desenvolvimentismo mais acentuado e várias manifestações de populismo como forma de lidar com as manifestações mais prementes do conflito social. É importante mencionar que esse país teve uma modernização econômica mais fraca do que a de outros países da região, pois o pouco desenvolvimento da

⁴⁸ O massacre foi cometido entre 11 e 13 de dezembro de 1981, quando unidades do Exército salvadorenho, lideradas pelo batalhão contra insurgente Atlacatl, realizaram uma operação de terra arrasada contra a população civil no nordeste do departamento de Morazán (EXPEDIENTE PÚBLICO, 2022).

agroexportação se deveu, em grande parte, à forte especialização na banana, o que dificultou a consolidação de uma elite, e prevaleceu uma cultura colonial que arraigava práticas como o clientelismo, a corrupção e a burocracia que caracterizavam esse momento histórico, além de não responder às demandas sociais e impedir a construção de um projeto interno para o país. É importante destacar que, entre os atores que fizeram parte dos processos de negociação e consolidação da cultura política nesse país, estavam os sindicatos, que ganharam poder graças às greves bananeiras da década de 1950 e conseguiram mudanças legais substantivas, como a promulgação do Código do Trabalho e as bases institucionais do sistema de seguridade social (MARTINEZ, 2003). Mais tarde, porém, quando essas organizações ao se tornarem parte do sistema político, foram cooptadas e se transformaram em mecanismos de controle da classe trabalhadora e camponesa.

Na Nicarágua, por sua vez, “el régimen político apeló a la represión de las nacientes organizaciones campesinas y a la sofocación violenta de las presiones por tierra” (VILAS, 1988, p. 55). Na década de 1930, como em outros países da região, os setores populares entraram no cenário político. Os Estados Unidos haviam ocupado o país de 1912 a 1933, com uma breve interrupção entre 1927 e 1928 (MARTINEZ, 2008). Com essa intervenção nos assuntos internos apoiada pelo Partido Liberal comandado por Anastasio Somoza, a repressão aumentava e a guerrilha foi gerada com o seu principal líder, o general Augusto Sandino. Com Somoza no poder e suas gerações seguintes, ocorreu a chamada “modernização econômica do país”, refletida na diversificação da estrutura produtiva e agroexportadora. Isso levou a um programa de distribuição de terras, que marginalizou os cultivos tradicionais, como o milho, afetando o campesinato, que se proletarizou ou migrou para outros setores. Nesse contexto, as organizações da sociedade civil nicaraguense não conseguiram reagir devido à sua fraqueza, e o Estado as reprimiu intensamente por meio da força repressiva do governo autoritário.

Essa chamada modernização, nos diferentes países, gerou uma combinação de agroexportação com a incorporação da substituição de importações, mas não alterou o controle político, que evoluiu para o “terrorismo de Estado” (MARTINEZ, 2008, p. 62) e se afastou da atenção às demandas sociais e à democratização. De acordo com os dados da mesma autora,

la pobreza sobrepasaba la mitad de la población, y menos de 20 de cada 100 habitantes tenía cobertura básica de protección social, con excepción de Guatemala, donde la proporción era de 27 de cada 100. La situación era similar en materia de salud. Sin embargo, la educación primaria alcanzaba a 80 de cada 100 habitantes (Nicaragua), 85 de cada 100 (El Salvador) y 87 de cada 100 (Honduras) [...] la naturaleza más excluyente que dual del Estado en los cuatro países, incluso en

materia de educación [...] constituía la más extendida de las políticas sociales. (MARTINEZ, 2008, p. 62).

Assim, o Estado assume um papel fundamental para estabelecer as bases dessa dependência econômica e política. Na integração monopolista mundial, quando o imperialismo necessitava da penetração do capital na indústria manufatureira, uma série de medidas políticas foi necessária para sua implementação, como a institucionalização do processo de desnacionalização, a *superexploração* da economia nacional e a sujeição à dominação estrangeira, não como uma imposição à vida nacional, mas como parte da dependência, que mostra que o processo de tomada de decisão das classes dominantes ocorre em função dos interesses políticos "nacionais" internos.

O padrão industrial na América Latina nas décadas centrais do século XX (OSORIO, 2014), incentivado pela crise do padrão agromineiro exportador, pelas guerras, pelas crises econômicas dos países centrais e pelo enfraquecimento do controle imperialista, mostra de maneira evidente o fim do projeto de desenvolvimento capitalista autônomo como capaz de gerar uma dinâmica interna de atividades econômicas nacionais que permitisse a tomada de decisões autocentradas, isto devido à associação da burguesia nacional com o capital estrangeiro, submetendo-se aos projetos do capital global. Isso levou o capital estrangeiro a se concentrar na produção industrial, que em um curto período passou a ter uma importância significativa.

O imperialismo estadunidense se estabeleceu como a potência hegemônica do capitalismo mundial após a Segunda Guerra Mundial e, na região, aprofundou sua dominação não apenas nos setores extrativistas, como mineração e petróleo, ou em complexos e plantações agroindustriais, mas, a partir desse momento, entrou no subcontinente com mais força por meio de suas grandes empresas corporativas leves e pesadas, por meio do comércio e, fundamentalmente, por meio de seus bancos. Entretanto, ao mesmo tempo e particularmente no período de 1945 a 1955, alguns dos Estados latino-americanos também se reconfiguraram e desenvolveram uma dimensão nacionalista e desenvolvimentista.

Nas últimas duas décadas do século XX, os países latino-americanos experimentaram o modelo de desenvolvimento anterior e tiveram de executar políticas de estabilização para tentar se recuperar da crise estrutural. A década de 1980, conhecida como a década perdida da América Latina, foi caracterizada por dívidas externas impagáveis, além de uma série de condições que modificaram o papel do Estado com uma contrarreforma, que aumentou o papel do mercado por meio de processos de privatização de empresas públicas com o discurso de promover a concorrência e a busca por uma

maior capacidade de exportação que permitisse uma melhor participação em uma economia mundializada. Dessa forma, para que os países se tornassem espaços atraentes nessa economia, não bastavam as condições naturais para a produção de produtos exportáveis, mas também a legitimidade por parte dos Estados, o que reduziria qualquer autonomia dos governos em questões orçamentárias, administrativas e regulatórias.

Essa implementação e o subsequente funcionamento do novo padrão exportador de especialização produtiva, que toma forma na década de 1980 e prevalece até hoje, trouxeram consigo altos níveis de violência estatal. De acordo com Osorio (2014), foi necessário quebrar a resistência popular, o que exigiu ditaduras militares em alguns casos e, em outros, governos civis fortemente autoritários. Assim, o caráter desse novo padrão, agressivo e distante das necessidades majoritárias da população, baseia-se em condições brutais de exploração e *superexploração*, o que exigia um alto grau de violência institucional que objetivou a deterioração dos direitos e da política social, como por exemplo, as reformas previdenciárias, a perda de direitos trabalhistas que institucionalizaram a precarização e a informalidade em grande escala, a extensão da jornada de trabalho e as transformações no mundo do trabalho que foram negativas para a classe trabalhadora. Tais medidas agressivas acabaram gerando uma falta de legitimidade do comando político devido à implementação de políticas neoliberais, fazendo com que as proteções e os benefícios fossem desaparecendo mais ou menos rapidez nas formações sociais da região. Ao mesmo tempo, as demandas dos diferentes grupos da população, que se organizavam para defender seus interesses, aumentavam, e as manifestações da questão social se tornavam mais agudas. Assim, para sua intervenção, não bastava apenas a vontade política, mas era necessária certa capacidade técnica e um aumento na capacidade de gestão, o que levou ao surgimento de figuras como o chamado terceiro setor e a ilusão da participação cidadã com a intervenção de diferentes atores sociais.

Dessa forma, podemos observar como os países denominados tipo A, mencionados por Bambirra (1999), que iniciam seus processos de industrialização antes, reagem mais cedo por meio da intervenção do Estado às condições criadas nesse processo. Portanto, não é de surpreender que nesses países a constituição da política social como uma intervenção sistemática do Estado para atender às manifestações da questão social ocorra anteriormente do que nos países em que o processo de industrialização começa somente após as guerras mundiais e o Estado tinha uma presença mínima na ingerência e intervenção.

Como exemplo, dados de Oliva (2018, p. 41) mostram a intervenção estatal do Estado argentino desde os primeiros anos do século XX, menciona a autora:

En los primeros años del siglo XX Argentina tenía en los principales centros urbanos cientos de instituciones con financiamiento público -cumpliendo funciones de tipo asistenciales, educativas, sanitarias, vecinales- que pretendían dar respuestas o buscar alternativas de distinto orden a la cobertura de necesidades sociales.

Em contraposição, temos o caso da Costa Rica, no qual a seguridade social só foi introduzida no país após a década de 1940, como mostra a citação a seguir:

Aunque a principios del siglo XIX existían algunos programas de seguro social para cubrir ciertos grupos de trabajadores, es en el año 1943 cuando se establecen las Garantías Sociales en el orden constitucional; se promulga el Código de Trabajo; se establecen además el principio de solidaridad nacional en el Artículo 65 de la Constitución Política y se instaure el seguro social obligatorio. (DURÁN, 2013, p. 1).

É interessante retomar as contribuições de Bambirra (1999), pois seu fundamento é evidentemente uma crítica àquelas interpretações que situam a América Latina em um estado pré-histórico em relação às potências capitalistas internacionais. Assim, tomar como base o processo de desenvolvimento das forças produtivas e o processo de industrialização nas diversas formações sociais latino-americanas é indispensável para compreender o desenvolvimento do Estado na região de forma particular, onde ele responderá de maneira diferenciada a partir das possibilidades materiais e necessidades que se apresentem em um determinado momento histórico. O desenvolvimento dependente da América Latina e a posição em que ela foi colocada no sistema mundial capitalista a condicionaram à desigualdade, à pobreza e ao desemprego estrutural que caracterizam a região. A seguir, examinaremos alguns dados para evidenciar de forma objetiva essa situação histórica na região.

4.2 A situação na América Latina: entre desigualdade, pobreza e desemprego

No final do século XX, com o surgimento das cadeias globais de produção e a segmentação dos processos produtivos, com múltiplas fases divididas e distribuídas por diferentes partes do mundo e, posteriormente, reunidas em um país onde o produto acaba sendo montado, as possibilidades de processos industriais controlados a partir das economias dependentes tornaram-se muito mais distantes (OSORIO, 2014). Segundo esse autor, as decisões sobre o que e onde produzir ficam nas mãos dos grandes capitais transnacionais estabelecidos no mundo central, de modo que o

assentamento dos elos da cadeia localizados nos territórios dos países dependentes se torna muito mais frágil, o que facilita sua transferência para outras regiões, caso seja conveniente à taxa de lucro; no entanto, os elos tecnologicamente mais complexos e de design se concentram no mundo central, deixando as fases menos complexas na periferia. Como resultado, o potencial dinamizador desses elos em direção a outros ramos industriais locais se reduz - se não desaparecer - como no caso das maquilas industriais. Com isso, aumenta a subordinação das economias dependentes às economias centrais, e as brechas entre elas se ampliam.

Como menciona Osorio (2014), um mesmo padrão pode ser implantado em uma região, como é o caso da América Latina, e, mesmo assim, apresentar particularidades em cada economia, como as provenientes dos valores de uso diferenciados que se produzem. Atualmente, com o padrão exportador de especialização produtiva, existem economias regionais cujo principal motor econômico é a produção de soja, enquanto em outras formações sociais se produz cobre ou petróleo, gerando consequências diferenciadas.

Na seção anterior, indicamos que a crise estrutural do capitalismo desabilitou os padrões de acumulação e reprodução do capital que foram impostos na América Latina com o advento do neoliberalismo ao longo da década de 1980. Identificamos dois tipos distintos, conforme apontado por Osorio (2014). O primeiro deles, o reprimarizado, fundamentado na produção-exportação de matérias-primas e alimentos e vigente nos países do Cone Sul. O segundo, adotado pelo México e, em menor medida, pela América Central: de exportação de manufaturas que dependente das maquiladoras, do capital estrangeiro e das empresas transnacionais. O problema é que ambos os "modelos" apresentam sinais de esgotamento, pois não há no horizonte a possibilidade de construir novos padrões de reprodução do capital capazes, se não de superar, pelo menos de resolver a crise estrutural que os afeta. Além dos problemas financeiros, do déficit fiscal e da balança de pagamentos, a causa mais recorrente da crise tem sido a queda nos preços da maioria dos produtos primários e matérias-primas, como carvão, ferro, petróleo, cobre, zinco, prata, soja, níquel, ouro, milho, algodão, açúcar, café e produtos do mar, que são as principais exportações da região.

Atualmente, na América Latina, há um denominador comum, o setor de serviços como a principal atividade econômica, devido à grande influência das empresas transnacionais na região, segundo o que foi explicado acima, conforme mostramos na tabela a seguir:

Tabela 1 - Principal atividade econômica por país latino-americano

País	Principal atividade econômica	Porcentagem que representa na economia total
Argentina	Serviços	59.8
Bolívia	Serviços	51
Brasil	Serviços	67.5
Chile	Serviços	53.9
Colômbia	Serviços	52.7
Costa Rica	Serviços	70.8
Cuba	Serviços	72.9
República Dominicana	Serviços	67.5
Equador	Serviços	60.3
El Salvador	Serviços	59.9
Guatemala	Serviços	62.3
Haiti	Serviços	57
Honduras	Serviços	60.8
México	Serviços	62.5
Nicarágua	Serviços	56
Panamá	Serviços	77.6
Paraguai	Serviços	60.1
Peru	Serviços	52.6
Uruguai	Serviços	67.9
Venezuela	Serviços	61.1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de *actividadeseconomicas.org* (2023)

Apesar da predominância do setor de serviços como principal atividade produtiva, a *superexploração* da força de trabalho se reproduz nesse padrão atual de reprodução do capital. Segundo Osorio (2015), em várias análises e na maioria dos discursos, o aumento da capacidade de exportação é visto como um símbolo de força econômica e, portanto, de desenvolvimento. No entanto, se isolarmos os números correspondentes ao comércio exterior, e particularmente as exportações de bens e serviços, do comportamento do resto da economia e, em particular, da deterioração das condições de trabalho e de vida das pessoas assalariadas, fica evidente a estreita relação entre essa deterioração e o aumento da capacidade de exportação.

Como o mesmo autor menciona, além das economias dinâmicas orientadas para o desenvolvimento com "janelas de oportunidade" abertas pelas novas tecnologias, o que temos na América Latina são novas formas de organização reprodutiva que transformam, sob novas condições, os antigos sinais da dependência em modalidades reprodutivas que tendem a ir contra as necessidades

da maioria da população. Depois do setor de serviços, os países da região se caracterizam pela exportação de produtos primários, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 2 - Principais produtos e países de exportação e importação por país na América Latina

País	Principal produto de exportação	Principal país para o qual exporta	Principal produto de importação	Principal país do qual importa
Argentina	Farinha de soja (\$7,89MM), Milho (\$6,46MM), Azeite de soja (\$3,9MM), Soja (\$2,31MM), e Caminhões de entrega (\$2,3MM)	Para o Brasil (\$7,67MM) e a China (\$5,41MM).	Automóveis (\$1,77MM), Soja (\$1,76MM), Veículos de motor; Peças e acessórios (8701 a 8705) (\$1,71MM), Petróleo refinado (\$1,25MM), e Gás petróleo (\$1,17MM)	Do Brasil (\$8,57MM) e da <u>China</u> (\$8,34MM).
Brasil	Soja (\$28,6MM), <u>Mineral de ferro</u> (\$26,5MM), <u>Petróleo cru</u> (\$19,8MM), <u>Açúcar bruto</u> (\$8,95MM), e <u>Carne bovina congelada</u> (\$6,69MM),	Para a China (\$67,9MM) e os Estados Unidos (\$21,9MM)	<u>Petróleo refinado</u> (\$7,91MM), <u>Veículos de motor; Peças e acessórios (8701 a 8705)</u> (\$5,42MM), <u>Pesticidas</u> (\$3,73MM), <u>Circuitos integrados</u> (\$3,66MM), e <u>Medicamentos embalados</u> (\$3,2MM)	Da China (\$36,4MM) e dos Estados Unidos (\$29,3MM)
Chile	Mina de cobre (\$21,4MM), <u>Cobre refinado</u> (\$14,5MM), <u>Filés de pescado</u> (\$2,57MM), <u>Sulfato de lenha química</u> (\$2,1MM), e <u>Frutas con picaduras</u> (\$1,96MM)	Para a China (\$28,6MM) e os <u>Estados Unidos</u> (\$9,94MM)	<u>Petróleo refinado</u> (\$2,91MM), <u>Equipamento de transmissão</u> (\$2,12MM), <u>Petróleo cru</u> (\$1,9MM), <u>Carros</u> (\$1,66MM), e <u>Caminhões de entrega</u> (\$1,34MM)	Da China (\$15,7MM) e dos <u>Estados Unidos</u> (\$10,7MM)
México	Automóveis (\$41,6MM), Ordenadores (\$31,5MM), Veículos de motor; Peças e acessórios (8701 a 8705) (\$27,1MM), Caminhões de entrega (\$23,8MM), e Petróleo cru (\$17,8MM)	Para os Estados Unidos (\$326MM) e o Canadá (\$16,1MM)	Circuitos integrados (\$28,3MM), Veículos de motor; Peças e acessórios (8701 a 8705) (\$21,6MM), Petróleo refinado (\$18,1MM), Peças de máquina de oficina (\$14,9MM), e Telefone (\$7,85MM)	Dos Estados Unidos (\$196MM) e da China (\$59,8MM)
Colômbia	Petróleo cru (\$7,46MM), <u>Briquetes de carvão</u> (\$4,13MM), <u>Café</u> (\$2,54MM), <u>Ouro</u> (\$2,34MM), e <u>Petróleo refinado</u> (\$1,55MM)	Para os Estados Unidos (\$9,55MM) e a <u>China</u> (\$2,8MM)	<u>Equipamento de transmissão</u> (\$1,99MM), <u>Petróleo refinado</u> (\$1,95MM), <u>Carros</u> (\$1,47MM), <u>Medicamentos embalados</u> (\$1,31MM), e <u>Milho</u> (\$1,11MM)	Dos Estados Unidos (\$11,1MM) e da <u>China</u> (\$10MM)
Uruguai	Carne bovina congelada (\$1,26MM), Sulfato de lenha química (\$1,18MM), Arroz (\$475M), Leite concentrado (\$470M), e Soja (\$363M)	Para a China (\$1,79MM) e o Brasil (\$1,02MM)	Petróleo cru (\$728M), Medicamentos embalados (\$348M), Carros (\$241M), Equipamento de transmissão (\$236M), e Pesticidas (\$161M)	Do Brasil (\$1,79MM) e da China (\$1,56MM)
Bolívia	Gás petróleo (\$2,02MM), Ouro (\$1,23MM), Mineral de zinco (\$566M), Mineral de metal precioso (\$517M), e Farinha de soja	Para o Brasil (\$1,12MM) e a Argentina (\$1,03MM)	Petróleo refinado (\$510M), Carros (\$233M), Pesticidas (\$173M), Caminhões de entrega (\$168M), e Barras de ferro cru (\$147M)	Da China (\$1,26MM) e do Brasil (\$1,1MM)

Costa Rica	Instrumentos médicos (\$3,27MM), <u>Plátanos</u> (\$1,28MM), <u>Frutas tropicais</u> (\$1,03MM), <u>Circuitos integrados</u> (\$1,02MM), e <u>Aparelhos ortopédicos</u> (\$850M)	Para os <u>Estados Unidos</u> (\$5,19MM) e os <u>Países Baixos</u> (\$1,33MM)	<u>Petróleo refinado</u> (\$915M), <u>Equipamento de transmissão</u> (\$551M), <u>Instrumentos médicos</u> (\$424M), <u>Medicamentos embalados</u> (\$340M), e <u>Carros</u> (\$323M)	Dos <u>Estados Unidos</u> (\$5,46MM) e da <u>China</u> (\$1,97MM)
Cuba	Tabaco enrolado (\$267M), Açúcar bruto (\$201M), Mattes de níquel (\$143M), Licor forte (\$82,2M), e Mineral de zinco (\$68,9M)	Para a China (\$441M) e a Espanha (\$108M)	Carne de ave (\$266M), Trigo (\$141M), Miho (\$135M), Leite concentrado (\$128M), e Arroz (\$72,7M)	Da Espanha (\$675M) e da China (\$483M)
República Dominicana	<u>Ouro</u> (\$1,77MM), <u>Instrumentos médicos</u> (\$1,3MM), <u>Tabaco enrolado</u> (\$838M), <u>Equipamento de proteção de baixa voltagem</u> (\$811M), y <u>Plátanos</u> (\$348M)	Para os <u>Estados Unidos</u> (\$5,35MM) e a <u>Suíça</u> (\$1,22MM)	<u>Petróleo refinado</u> (\$966M), <u>Gás petróleo</u> (\$638M), <u>Carros</u> (\$585M), <u>Equipamento de transmissão</u> (\$530M), e <u>Jóias</u> (\$450M)	Dos <u>Estados Unidos</u> (\$7,47MM) e da <u>China</u> (\$3,09MM)
Equador	Petróleo cru (\$4,94MM), Plátanos (\$3,83MM), Crustáceos (\$3,83MM), Pescado processado (\$1,19MM), e Cortar flores (\$835M)	Para os <u>Estados Unidos</u> (\$4,8MM) e a <u>China</u> (\$2,94MM)	<u>Petróleo refinado</u> (\$1,64MM), <u>Oléo de alcatrão de carbono</u> (\$811M), <u>Equipamento de transmissão</u> (\$546M), <u>Medicamentos embalados</u> (\$518M), e <u>Carros</u> (\$484M)	Dos <u>Estados Unidos</u> (\$4,23MM), e da <u>China</u> (\$3,8MM)
El Salvador	<u>Camisetas de malha</u> (\$573M), <u>Suéteres de malha</u> (\$259M), <u>Condensadores elétricos</u> (\$258M), <u>Açúcar bruto</u> (\$217M), e <u>Tampas de plástico</u> (\$216M)	Para os <u>Estados Unidos</u> (\$2,01MM) e a <u>Guatemala</u> (\$876M)	<u>Petróleo refinado</u> (\$659M), <u>Equipamento de transmissão</u> (\$300M), <u>Jogos de geração elétrica</u> (\$264M), <u>Gás petróleo</u> (\$256M), y <u>Medicamentos embalados</u> (\$242M)	Dos <u>Estados Unidos</u> (\$2,7MM) e da <u>China</u> (\$1,36MM)
Guatemala	<u>Plátanos</u> (\$1,16MM), <u>Noz-moscada</u> , <u>maceta e cardamomo</u> (\$1,14MM), <u>Café</u> (\$684M), <u>Açúcar bruto</u> (\$598M), y <u>Óleo de palma</u> (\$466M)	Para os <u>Estados Unidos</u> (\$3,87MM) e <u>El Salvador</u> (\$1,32MM)	Petróleo refinado (\$1,57MM), Equipamento de transmissão (\$647M), Medicamentos embalados (\$538M), Carros (\$383M), y Caminhões de entrega (\$341M)	Dos <u>Estados Unidos</u> (\$6,01MM) e da <u>China</u> (\$2,43MM)
Honduras	Camisetas de malha (\$1,04MM), Café (\$986M), Suéteres de malha (\$834M), Cabo isolado (\$501M), e Azeite de palma (\$325M)	Para os <u>Estados Unidos</u> (\$3,97MM) e <u>El Salvador</u> (\$658M)	Petróleo refinado (\$743M), Fio de algodão puro no varejo (\$435M), Fibras básicas sintéticas sem atraso na linha (\$257M), Medicamentos embalados (\$196M), e Cabo isolado (\$186M)	Dos <u>Estados Unidos</u> (\$3,92MM) e da Guatemala (\$1,02MM)
Nicarágua	Ouro (\$828M), Camisetas de malha (\$527M), Café (\$448M), Cabo isolado (\$399M), e Carne bovina congelada (\$289M)	Para os <u>Estados Unidos</u> (\$3,17MM) e <u>México</u> (\$402M)	Tela de malha de goma ligeira (\$379M), Petróleo refinado (\$282M), Medicamentos embalados (\$247M), Cabo isolado (\$222M), y Camisetas de malha (\$218M)	Dos <u>Estados Unidos</u> (\$1,51MM) e do <u>México</u> (\$773M)
Panamá	Mina de cobre (\$1,05MM), Plátanos (\$370M), Medicamentos embalados (\$333M), Barcos de passageiros e de carga (\$223M), y Petróleo refinado (\$187M)	Para a Guatemala (\$613M) e China (\$405M)	Barcos de passageiros e de carga (\$7,46MM), Petróleo refinado (\$4,78MM), Petróleo cru (\$3,45MM), Medicamentos embalados (\$911M), e Hélices de botes (\$534M)	Da China (\$8,8MM) e dos <u>Estados Unidos</u> (\$5,43MM)

Peru	Mina de cobre (\$9,23MM), Ouro (\$6,46MM), Cobre refinado (\$1,8MM), Gás petróleo (\$1,41MM), e Farinha animal e pellets (\$1,19MM)	Para a China (\$11,3MM) e Estados Unidos (\$6,36MM)	Petróleo refinado (\$2,18MM), Equipamento de transmissão (\$1,08MM), Ordenadores (\$833M), Carros (\$828M), e Petróleo cru (\$752M)	Da China (\$9,91MM) e dos Estados Unidos (\$6,82MM)
Venezuela	Petróleo cru (\$2,62MM), Reduções de ferro (\$276M), Álcoois (\$208M), Petróleo refinado (\$181M), e Crustáceos (\$136M)	Para a Índia (\$2,03MM) e China (\$464M)	Petróleo refinado (\$942M), Milho (\$310M), Arroz (\$248M), Açúcar bruto (\$180M), e Azeite de soja (\$158M)	Da China (\$1,52MM) e dos Estados Unidos (\$1,09MM)
Haiti	Camisetas de malha (\$373M), Suéteres de malha (\$193M), Roupas para mulheres bordadas (\$103M), Roupas para homens não unidos (\$33,7M), e Desgaste ativo não unido (\$33,6M)	Para os Estados Unidos (\$852M) e Canadá (\$54,6M)	Arroz (\$292M), Petróleo refinado (\$224M), Tecido de malha de goma ligeira (\$154M), Azeite de palma (\$127M), e outros tecidos de algodão (\$98,6M)	Dos Estados Unidos (\$976M) e da República Dominicana (\$751M)
Paraguai	Soja (\$2,15MM), Eletricidade (\$1,73MM), Farinha de soja (\$684M), Carne bovina congelada (\$592M), e Carne bovina (\$527M)	Para o Brasil (\$3,02MM) e a Argentina (\$2,13MM)	Equipamento de transmissão (\$1,41MM), Petróleo refinado (\$967M), Carros (\$352M), Pesticidas (\$343M), e Fertilizantes minerais ou químicos mistos (\$195M)	Da China (\$2,81MM) e do Brasil (\$2,19MM)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCE (2020).

A tabela acima mostra que o principal país importador para 17 países (dos 20 mencionados) é a China, e para os demais, os Estados Unidos, o que mostra a dependência da região em relação às duas principais potências econômicas mundiais que comandam o desenvolvimento do capitalismo mundial. Da mesma forma, o principal país exportador são os Estados Unidos, seguidos pela China, especialmente em matérias-primas, minerais, têxteis e produtos médicos.

Historicamente, a América Latina tem se caracterizado por seus recursos naturais abundantes, com os quais conta apesar de terem sido saqueados durante séculos, mas a economia da região ainda se baseia em grande parte na comercialização dessas riquezas. Os produtos primários - incluindo gêneros alimentícios, produtos vegetais, hidrocarbonetos e matérias-primas - constituem a maior parte do valor de suas exportações. De acordo com os dados mostrados na tabela acima, a soja e seus derivados são o principal produto que o Brasil, a Argentina e o Paraguai exportam. As exportações de minerais e energia, por sua vez, predominam na maioria dos países andinos. Em 2020, o cobre foi o produto mais exportado pelo Peru e pelo Chile, enquanto o petróleo foi o produto mais exportado pelo Equador, Colômbia e Venezuela. Os países da América Central se concentram nas exportações de têxteis e frutas.

Assim como em outras regiões que baseiam suas economias em produtos primários, como a África e o Oriente Médio, a América Latina continua sendo uma importante fonte de extração de riqueza. Como mostra o mapa abaixo do *Observatorio de Complejidad Económica* (2021), a

participação do setor industrial nas exportações latino-americanas ainda é incipiente. As indústrias de valor agregado (como a fabricação de veículos, equipamentos médicos ou têxteis) são responsáveis pelos produtos mais exportados em apenas alguns países da região, a saber, México (veículos e suas peças) e Costa Rica (instrumentos médicos), conforme evidenciado no mapa abaixo:

Figura 2- Mapa de produtos de exportação da América Latina, OEC, 2020.



Fonte: *Observatorio de Complejidad Económica* (2021)

Na organização capitalista, constituir economias que destinem um peso significativo de sua produção aos mercados externos, visando elevar a produtividade e a intensidade, ao mesmo tempo em que sustentam a capacidade em uma queda dos salários e do consumo da classe trabalhadora no mercado interno, em uma tendência de ampliação da exploração e em uma deterioração geral das condições de vida, estabelece um limite real ao compromisso do capital na região para integrar os avanços tecnológicos em um projeto geral de nação ou investir na população para fortalecer a produção e o consumo interno. Por exemplo, de acordo com Sotelo (2017, p. 63):

México es un país especializado en la exportación de manufacturas para el mercado estadounidense a partir de empresas transnacionales que operan en el país; dicha producción se desdobra internamente para favorecer el consumo suntuario de la franja de población (20%) con poder de compra, que concentra la “demanda efectiva”, además de 1% de los supermillonarios, que son los verdaderos beneficiarios del régimen político vigente. La población mexicana –todos los trabajadores del campo y de la ciudad, los estudiantes, los sectores empobrecidos de las clases medias que suman millones, los indígenas, los artesanos, los pequeños productores y otros segmentos como los pequeños y microempresarios– se debate en el atraso, la miseria, el desempleo y la subocupación, con bajos salarios y en un régimen de superexplotación del trabajo y de precariedad laboral. Dicho régimen es el verdadero instrumento que posibilita que la economía dependiente funcione en términos sumamente ventajosos para la lumpenburguesía mexicana y el capital privado nacional e internacional.

Essa alternativa para realizar a produção da economia dependente no mercado mundial, por meio de exportações de mercadorias e produtos que correspondem ao tipo de padrão de produção e de acumulação de capital, garante sua inserção subordinada nesse mercado. Além disso, há o recurso da demanda do Estado, que interage por meio das compras, dos subsídios e das transferências que realiza em benefício de determinadas classes e frações de classes, a fim de dotá-las de poder de compra e, assim, contribuir para a realização das mercadorias. No entanto, com base em Sotelo (2017, p. 65), o motor dessa economia é a *superexploração* da força de trabalho, cujo regime possibilita seu funcionamento de acordo com essas características. Esse esquema, que em termos gerais corresponde teoricamente ao esboço da economia dependente, sofre modificações - na forma, não no conteúdo - em cada país do conglomerado pertencente à periferia do sistema.

Além disso, Smith (2016, p. 49) destaca que a mundialização da produção e sua transferência para países com baixos salários é a transformação mais significativa e dinâmica da era neoliberal. Sua

motivação fundamental está no que os economistas chamam de "arbitragem global do trabalho", que consiste em estratégias das empresas da Europa, América do Norte e Japão para reduzir custos e aumentar os lucros, ao substituir a força de trabalho doméstica de alto custo por força de trabalho estrangeira barata, por meio da migração da produção por terceirização (subcontratação) ou imigração de trabalhadores. A redução dos impostos e a remoção das barreiras aos fluxos de capitais, que prevaleceram na região, incentivaram a migração da produção para países com baixos salários, enquanto a militarização das fronteiras e o aumento da xenofobia aumentaram contra os trabalhadores de países da região. Derivado da contenção da livre circulação do trabalho, o diferencial salarial mundial produz um reflexo mundialmente distorcido entre o valor gerado pelos trabalhadores e seus salários, ou seja, diferenças mundiais nas taxas de exploração (SMITH, 2016). A transferência da produção para os países dependentes fez com que o lucro das empresas sediadas na Europa, na América do Norte e na Ásia, bem como o valor dos ativos financeiros derivados desse lucro e a qualidade de vida dos cidadãos desses países se tornassem muito dependentes das altas taxas de exploração dos trabalhadores desses países dependentes.

Como menciona Smith (2016, p. 50):

Por tanto, el neoliberalismo debe ser reconocido como una nueva fase imperialista de desarrollo del capitalismo, entendiendo el «imperialismo» por su esencia económica: la explotación del trabajo vivo en países del Sur del mundo por los capitalistas del Norte mundial.

Com esses dados apresentados, busca-se apresentar uma análise da situação estrutural da região latino-americana, que mostra como as características do capitalismo dependente que nos caracteriza geram condições generalizadas de empobrecimento, informalidade, desigualdade exponencial e um constante enfraquecimento das condições de vida da classe trabalhadora.

Para que possamos nos aproximar aos diferentes países da região latino-americana, devemos partir da premissa de que há uma grande heterogeneidade na forma como cada um deles se desenvolve. É certo que, como foi demonstrado acima, existe uma base estrutural e histórica, marcada pelo capitalismo dependente que a determina, mas, no processo de desenvolvimento, houve diferenças importantes tanto na forma como o capital é reproduzido quanto nas estratégias utilizadas pelo Estado para responder às necessidades do próprio sistema de produção. Levando isso em conta, é importante nos aproximarmos às características atuais das formações sociais latino-americanas, a fim de conhecer o contexto atual de cada uma delas a partir dos dados concretos da realidade.

É necessário mencionar que, antes de situações conjunturais como a “sindemia”⁴⁹ gerada pela COVID-19 e as recentes guerras entre alguns países, historicamente a região teve condições de grande desigualdade, pobreza e desemprego que a caracterizam em nível mundial, onde diferentes estratégias foram realizadas pelo capital para sua reprodução e, dependendo do governo no poder, as demandas da população foram consideradas em maior ou menor medida, levando em consideração a expressão da luta de classes em uma determinada conjuntura.

A articulação da financeirização da economia, do neoliberalismo e da reestruturação produtiva impôs a enormes segmentos populares os impactos do aumento da extração de mais-valor e dos ajustes fiscais regressivos, resultando no agravamento das desigualdades sociais e no aprofundamento da piora das condições da classe trabalhadora (ANTUNES, 2014). Esses impactos são sinalizados pela ofensiva do capital diante da crise estrutural para extrair mais-valor por meio de ajustes neoliberais nas diversas áreas de atuação das políticas social, trabalhista e sindical, bem como pela redução ou privatização das políticas públicas, redução de gastos e investimentos públicos e consequente recessão e desemprego (CARCANHOLO, 2010).

Sob o padrão neoliberal, a exploração da força de trabalho foi aprofundada a fim de recuperar as taxas de lucro e reverter o quadro de estagnação estabelecido anteriormente. Embora existam diferenças na implementação das políticas de ajuste estrutural nos países latino-americanos, no capitalismo contemporâneo, sob o discurso ideológico da flexibilização, incrementa-se de forma generalizada o aumento das taxas de mais-valor absoluto e relativo (IAMAMOTO, 2008, p. 143) por meio da *superexploração* da força de trabalho, caracterizada por baixos salários, intensificação dos ritmos de produção, longas jornadas de trabalho que combinam a extração de mais-valor absoluto com a extração de mais-valor relativo (ANTUNES, 2014). Especificamente em relação à América Latina, não podemos deixar de considerar características da *superexploração* apontadas por Martins (2017), que afirma que a trajetória dos salários é disfarçada por políticas cambiais que, em determinado momento, permitiram à população usufruir do poder de compra um pouco acima de sua renda real - à custa de endividamento -; aumento do desemprego, da pobreza e da desigualdade,

⁴⁹ Por isso, “El término “sindemia” se refiere a la agrupación de dos o más enfermedades dentro de una población que contribuye a, y resulta de, las desigualdades sociales y económicas persistentes. El concepto se centra en casos en los que múltiples problemas de salud interactúan, a menudo biológicamente, entre sí y con el entorno sociocultural, económico y físico. Es imperativo entender qué problemas sociales afectan a determinados grupos de enfermedades en contextos geopolíticos y dentro de regiones y poblaciones específicas” (MENDENHALL; KOHRT; NORRIS; NDETEI; PRABHAKARAN, 2017 em ESQUIVEL, F.; SIQUERIA, F., 2022).

elevado grau de informalidade do mercado de trabalho, disparidades entre o aumento do nível de qualificação e os níveis de renda.

De modo geral, o processo de acumulação de capital gera o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a acumulação de capital, uma vez que o aumento do capital amplia o poder de comando do capital sobre o trabalho. Sob essas condições, Marx (2010, p. 1493) elucida que:

a mudança na composição técnica do capital, [...] faz com que a seu componente variável se torne cada vez menor em comparação ao componente constante. Cada capital individual é uma concentração maior ou menor de meios de produção e dotada de comando correspondente sobre um exército maior ou menor de trabalhadores. Cada acumulação se torna meio de uma nova acumulação.

Com o progresso da acumulação, o aumento da produtividade se torna um de seus produtos e impulsos mais poderosos, provocando mudanças na composição técnica e de valor do capital. O emprego da força viva de trabalho é proporcionalmente reduzido, por meio da articulação dos meios de extração de mais-valor absoluto e de mais-valor relativo. Dessa forma, o capital variável é reduzido e o capital constante aumenta, ao mesmo tempo em que aumentam as taxas de lucro. Como resultado, o declínio do capital variável é evidenciado em detrimento do crescimento absoluto da população trabalhadora, que cresce mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego para a valorização do capital. Assim, o processo de acumulação produz uma população relativa supérflua, promovendo a concorrência entre os trabalhadores e interferindo na regulação dos salários. Em suma, o crescimento da força de trabalho disponível é impulsionado pelas mesmas causas que a força expansiva do capital.

Tais características são próprias do processo de expansão da acumulação capitalista, que impõe normas de rentabilidade e exigências de produtividade, intensificação do trabalho, baixos salários, mudanças organizacionais nas estruturas produtivas e maior flexibilização nas formas de remuneração. Além disso, o arrocho salarial que, somado ao desemprego estrutural e à instabilidade do trabalho, acentua a exploração da classe trabalhadora e aprofunda a exclusão de um contingente de trabalhadores adultos idosos e daqueles considerados de baixa qualificação, principalmente jovens, negros e mulheres. São essas características que intensificaram na América Latina, desde a implementação das políticas neoliberais, no atual cenário de predomínio das bases conservadoras, grandes segmentos da população que foram colocados em um abismo ainda maior chamado de extrema pobreza.

Não é por acaso que a região continua sendo apresentada por diferentes organismos internacionais como a região mais desigual do mundo. Para piorar a situação, a expansão capitalista intensificou ainda mais a expropriação de direitos, além de retomar algumas características do trabalho já superadas, como o trabalho por peças, o trabalho em domicílio, a terceirização e a quarteirização. Isso cristaliza uma realidade em que a desigualdade, a pobreza e a *superexploração* da força de trabalho estão se intensificando como produtos da reestruturação do capitalismo global e, localmente, das políticas de privatização e desregulamentação incluídas na contrarreforma do Estado. Diante dessas condições, a dominação imperialista intensificou sua luta violenta pela supremacia do próprio capitalismo, constituindo uma realidade destrutiva, inclusive no âmbito da destituição de direitos que produz e reproduz desigualdades, violência e pobreza.

Assim, na América Latina, a desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini de concentração de renda, mostra uma estagnação prolongada durante o período de 2015-2019 (OXFAM, 2022). Como se isso não bastasse, nos três anos anteriores à “sindemia” (2017-2019), a região já mostrava sinais de atraso no índice de desigualdade, especialmente na desigualdade de gênero. De acordo com um relatório da Oxfam (2021), o 1% mais rico ficou com quase dois terços da nova riqueza gerada desde 2020 em todo o mundo (avaliada em US\$ 42 trilhões), quase o dobro dos 99% restantes da humanidade. Enquanto isso, pelo menos 1,7 bilhão de trabalhadoras e trabalhadores vivem em países onde o crescimento da inflação está superando o crescimento dos salários, e mais de 820 milhões de pessoas em todo o mundo (aproximadamente uma em cada dez) passam fome, sendo que as mulheres e as meninas, especificamente, costumam comer por último e menos em casa, e representam quase 60% da população mundial que passa fome. O mesmo relatório da Oxfam (2021) indica que três em cada quatro governos do mundo preveem cortar os gastos públicos em um total de US\$ 7,8 trilhões por meio de medidas de austeridade nos próximos cinco anos, estendendo-se aos setores de saúde e educação. Essa é uma evidência da natureza desigual do desenvolvimento do modo de acumulação capitalista.

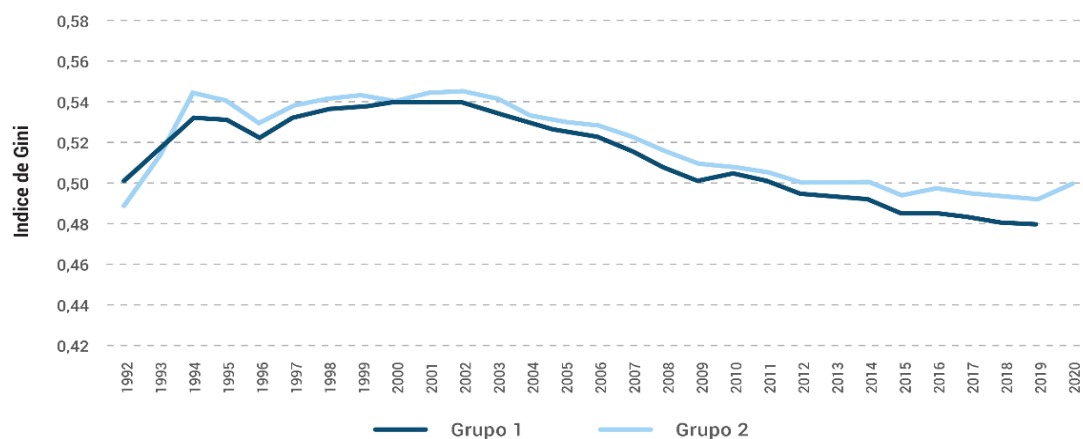
Essa situação se agrava com a crise sanitária (Covid-19), uma vez que a desigualdade na região vivia seu maior aumento em duas décadas, tendo como consequência um aumento semelhante na pobreza extrema. Até o final de 2021, uma minoria amplamente privilegiada de 10% capturou 77% da riqueza total das famílias, enquanto os 50% mais pobres responderam por apenas 1% da riqueza. Entre 2020 e 2022, surgiram 27 novos milionários na América Latina, cuja riqueza também cresceu a uma taxa de US\$ 5 milhões por hora e US\$ 120 milhões por dia (OXFAM, 2022). Os

bilionários da região têm mais riqueza do que 392 milhões de pessoas na América Latina (60% da população da região) e apenas os dois homens mais ricos (Carlos Slim e Germán Larrea, ambos do México) têm mais riqueza (US\$ 100 bilhões) do que metade de toda a população do subcontinente (US\$ 91 bilhões) (IDEM).

Articulado ao aumento da desigualdade, na qual a polarização das classes sociais foi acentuada de maneira particular com as políticas neoliberais, que não só dão continuidade às políticas antipopulares e antitrabalhadores, mas também as aprofundam e as estendem por todo o tecido social com a contrarreforma, os cortes orçamentários e a repressão de um Estado capitalista dependente que cada vez mais se posiciona e investe em todas essas questões em função especial dos interesses do grande capital estrangeiro que opera na maioria dos países latino-americanos.

Com relação à desigualdade na região, a CEPAL apresenta os seguintes dados, que indicam a evolução do índice de Gini médio calculado para 16 países da América Latina que contam com uma série consistente de pesquisas domiciliares para o período 1992-2019:

Figura 3- Evolução da desigualdade na América Latina de 1992 a 2020. Evolução do coeficiente médio de Gini

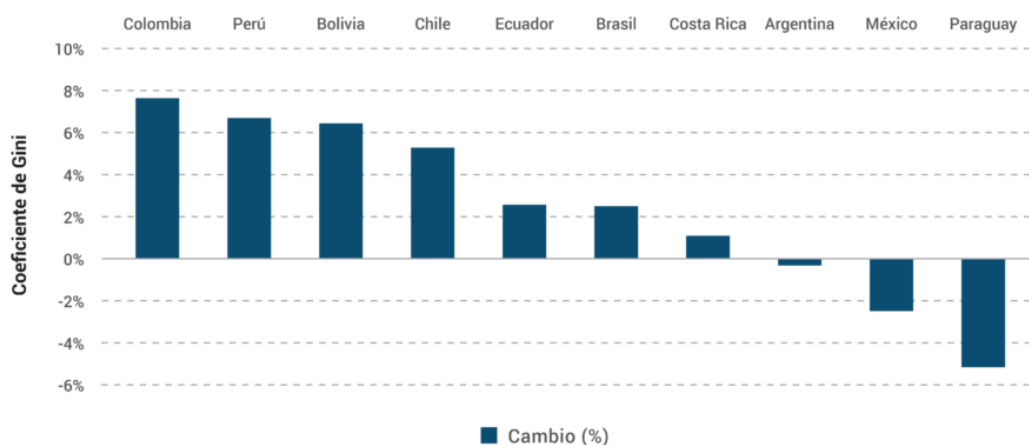


Notas: Grupo 1 de 16 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai a partir de 1994 e Paraguai a partir de 1995. Grupo 2 de 10 países com dados para 2020: Brasil, Chile, Bolívia, Colômbia, Peru, Costa Rica, Argentina e México, Equador de 1994 e Paraguai de 1995. Fonte: CEPAL, 2021.

De acordo com o gráfico acima, entre 1992 e 2002, o coeficiente de Gini aumentou em quase 10%, refletindo o aumento da desigualdade na região. A partir de 2002, há um ponto de ruptura e, a

partir daí, a desigualdade diminuiu por quase duas décadas, mas permanece de maneira constante em um índice elevado na região como um todo. Com base nos dados da figura abaixo, Colômbia, Peru, Bolívia e Chile lideram o aumento da desigualdade com mudanças entre 8 e 5% no índice de Gini entre 2019 e 2020. Eles são seguidos por Equador, Brasil e Costa Rica, com um aumento entre 2,6 e 1%.

Figura 4- Mudança percentual no coeficiente de Gini 2019-2020



Fonte: Cepal (2021).

Outro indicador importante a ser mencionado, diferente do de desigualdade, mas articulado a ele, é a taxa de pobreza, que em 2021 atingiu 32,3% da população, enquanto a taxa de pobreza extrema foi de 12,9%. Isso significa que 201 milhões de pessoas não tiveram renda suficiente para cobrir suas necessidades básicas, incluindo 80 milhões de pessoas cuja renda foi inferior ao valor de uma cesta básica de alimentos (OFXAM, 2022). A incidência de pobreza em 2021 é 1,9 ponto percentual maior do que a taxa de 2019, e a diferença é de 1,5 ponto percentual para a pobreza extrema.

Se aproximarmos do comportamento da taxa de pobreza por gênero, a incidência da pobreza entre as mulheres é maior do que entre os homens para as idades de maior participação no mercado de trabalho (20 a 59 anos). Independentemente do nível de pobreza dos países, a taxa de pobreza das mulheres na faixa etária mencionada é sempre superior à dos homens, com diferenças que podem ultrapassar 5 pontos percentuais, como é o caso da Argentina e do Brasil, e na média da América Latina, a pobreza das mulheres supera a dos homens em 3,4 pontos percentuais (CEPAL, 2021). A redução da pobreza observada em 2021 não contribuiu para reduzir as brechas de gênero. O índice de

feminização da pobreza (a razão entre as taxas de pobreza feminina e masculina multiplicada por 100) diminuiu apenas no Panamá, enquanto nos demais países permaneceu constante ou tendeu ao aumento. Por sua vez, as crianças e adolescentes são o grupo etário mais exposto às situações de pobreza monetária. De acordo com os números mais recentes, quase 45% dos latino-americanos com menos de 18 anos vivem em condições de pobreza, uma porcentagem que excede em 13 pontos percentuais a média da população total da região. Desses 81 milhões de jovens em situação de pobreza, 35 milhões estão em situação de extrema pobreza. Na Colômbia, em Honduras e no México, metade ou mais das pessoas nessa faixa etária vivem em situação de pobreza e, na Argentina, na Bolívia e em El Salvador, a porcentagem chega a 40% ou mais. Em todos os países, as taxas de pobreza nesse grupo excedem a taxa média nacional, com diferenças entre 1,2 e 2 vezes. Em conclusão, há um aumento médio na taxa de pobreza, embora haja diferenças por país e resultados mistos de acordo com o gênero ou a idade do/a chefe/a de família, a localização urbana ou rural e o setor de atividade econômica, de acordo com os dados disponíveis no Banco Interamericano de Desenvolvimento (2021).

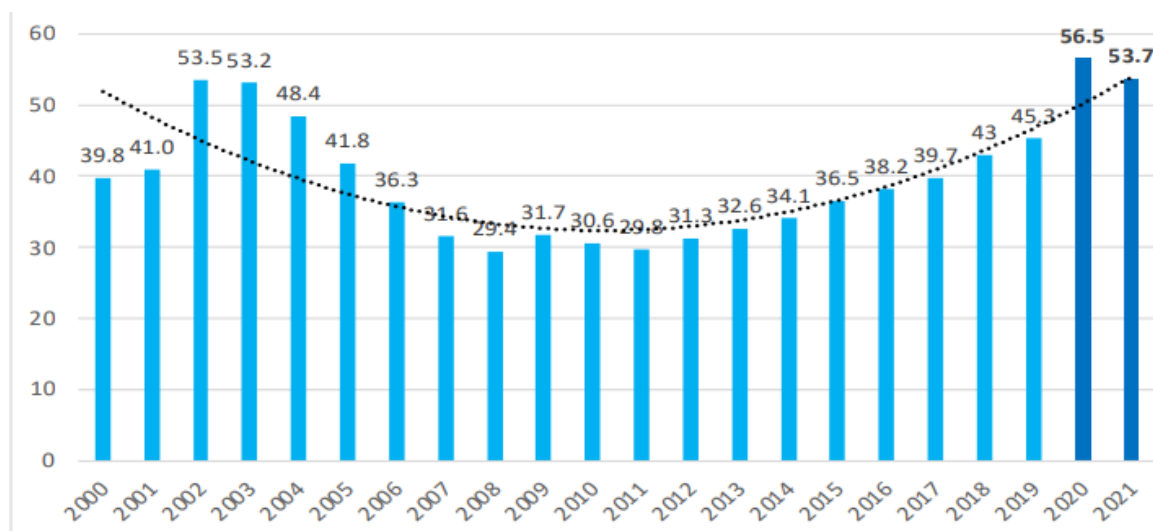
No Panorama Social da América Latina da CEPAL (2021), as variações da pobreza são geralmente analisadas por meio da evolução de cada uma das fontes de renda nos domicílios de baixa renda. Sob essa perspectiva, a queda na renda que se verificou em 2020 em praticamente todos os países da região resultou de uma queda acentuada na renda do trabalho, que foi parcialmente compensada por um aumento na renda proveniente de transferências monetárias do Estado, porém, esses programas foram paliativos e emergenciais, sem qualquer sustentabilidade.

Para contextualizar esses efeitos sociais, vale a pena analisar brevemente o balanço da evolução decrescente do Produto Interno Bruto (PIB) na região e, conseqüentemente, como isso contribuiu para prejudicar as receitas fiscais, dando lugar à sustentação dos gastos públicos cada vez mais às custas do endividamento. Em 2020, a América Latina foi a região que mais decresceu no mundo, com uma recessão histórica de -6,8%, o maior declínio registrado na região em pelo menos quatro décadas. Entre os países com a maior recessão estavam a Venezuela (-30%), o Panamá (-17,9%), o Peru (-11%), a Argentina (-9,9%), o México (-8,2%), El Salvador (-7,9%), o Equador (-7,8%), a Colômbia (-7,1%), o Chile (-6,1%) e o Brasil (-3,8%) (OXFAM, 2022).

No término de 2020, o aumento no financiamento foi tão significativo que, de um ano para o outro, a região como um todo viu seu saldo da dívida pública em relação ao PIB aumentar em mais de 15 pontos percentuais, enquanto a média anual de 2012 a 2019 foi de apenas 1,2 pontos

percentuais. Em outras palavras, a América Latina passou de um saldo da dívida pública em relação ao PIB no setor público não financeiro de cerca de 58,4% em 2019 para 73,7% em 2020. No nível do governo central, passou de 45,3% para 56,5% do PIB. Entre os casos mais relevantes está o Brasil, que viu sua relação dívida pública/PIB aumentar em 14,6 pontos percentuais, passando de 74,3% em 2019 para 88,8% em 2020; seguido pela Colômbia, que passou de 57,3% para 71,5%; El Salvador, de 52,6% para 66,6%; enquanto o Equador passou de 52,3% para 63,1%. Também se destacam os casos do Panamá, que viu sua dívida pública aumentar em 23,4 pontos percentuais (de 46,4% para 69,8%) e da República Dominicana, que passou de 40,4% para 58,5%. No nível do governo central, há um efeito denominador, que permitiu uma leve redução de quase 3 pontos percentuais na dívida bruta em relação ao PIB na região. De qualquer forma, esse indicador ainda apresenta seus valores mais altos em duas décadas, como mostra o gráfico a seguir:

Figura 5- América Latina e Caribe. Dívida pública bruta do governo central
Em porcentagem do PIB/ Período 2000-2021



Fonte: Panorama fiscal de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022).

De acordo com dados da CEPAL (2022), durante 2021, o crescimento econômico foi evidente na maioria dos países da América Latina, embora com intensidade variável, em um contexto marcado por um aumento significativo da inflação em nível regional e mundial. Além disso, de acordo com o mesmo relatório, o emprego e a participação no mercado de trabalho cresceram em 2021, sem que se retornasse aos níveis observados antes do conjunto de problemas decorrentes da COVID-19. No entanto, é importante mencionar que a recuperação parcial do emprego foi liderada pelo crescimento

do emprego informal⁵⁰, de acordo com dados da OIT (2022), a América Latina tem mais de 53% de informalidade⁵¹. Além disso, com o fim das restrições estabelecidas em razão desse conjunto de problemas, embora a participação no mercado de trabalho tenha aumentado na maioria dos países em 2021, esse aumento foi de 2,4% em dezembro de 2021, o que não foi suficiente para recuperar a queda de 4,5% registrada em 2020. No final de 2021, a taxa de participação era de 62,6%, 0,8 pontos percentuais abaixo da taxa registrada no final de 2019 (63,4%) (CEPAL, 2022).

De acordo com os dados coletados de diferentes fontes, na tabela a seguir é possível observar o agravamento do desemprego nos diferentes países da região, o que mostra com dados concretos a situação vivida pela classe trabalhadora latino-americana:

Tabela 3- Desemprego por país, América Latina 2022

País	Desemprego
Argentina	[En el segundo semestre 2022] "la tasa de desocupación (TD) –personas que no tienen ocupación, están disponibles para trabajar y buscan empleo activamente, como proporción de la PEA– se ubicó en 6,9% "Al observar las poblaciones específicas, para la población de 14 años y más, la TD fue de 7,8% para las mujeres, y de 6,1% para los varones." (INDEC, 2022, p. 5).
Bolívia	"Para el primer trimestre de 2022, en el área urbana la Tasa de Desocupación fue 5,9%, lo que significó un aumento de 0,7 p.p. respecto al trimestre anterior (5,2%) y una reducción en 2,8 p.p. respecto a similar período en 2021." (INE Bolivia, 2022, p. 4) "La tasa de desocupación de mujeres fue 6,9%, mientras que la tasa de desocupación en hombres llegó a 5,1%." (INE Bolivia, 2022, p. 6)
Brasil	O desemprego no Brasil caiu para 8,3% no trimestre encerrado em outubro, 0,8 ponto percentual abaixo do registrado no trimestre encerrado em julho e 3,8 pontos percentuais abaixo do registrado no mesmo trimestre do ano anterior. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022).

⁵⁰ Por emprego informal compreende-se o número total de empregos com as seguintes características, dependendo da posição no trabalho: pessoas assalariadas sem seguridade social financiada pelo/a empregador/a, ou seja, que não fazem contribuições para a seguridade social, pessoas assalariadas que são pagas apenas em espécie, que foram pagas apenas uma vez ou que, devido à natureza de sua contratação, não são consideradas elegíveis para descontos na seguridade social, pessoas assistentes não remuneradas, pessoas trabalhadoras por conta própria e empregadoras que têm empresas não constituídas em sociedade, ou seja, que não estão registradas e não mantêm uma contabilidade formal de forma regular, pessoas trabalhadoras por conta própria com trabalhos ocasionais (que trabalham por menos de um mês) que, devido à natureza de seu trabalho, não se qualificam para serem registradas ou manterem uma contabilidade formal de maneira regular.

⁵¹ Observa-se que, na América Latina, cerca de 140 milhões de trabalhadores e trabalhadoras estão na informalidade (ILO, 2018).

Chile	"En el trimestre septiembre-noviembre 2022, la estimación de la tasa de desocupación nacional fue 7,9%, incrementándose 0,4 puntos porcentuales (pp.) en doce meses" (INE Chile, 2022, p. 1) "La tasa de desocupación masculina alcanzó un 7,4%, [...] La tasa de desocupación femenina alcanzó 8,7%." (INE Chile, 2022, p. 2)
Colômbia	"La tasa de desempleo del trimestre móvil septiembre - noviembre de 2022 fue 10,0 %" (DANE, 2022, p. 3) "En el trimestre móvil junio-agosto de 2022, en el total nacional, la tasa de desempleo para los hombres fue de 8,9%, mientras que para las mujeres se ubicó en 13,8%." (DANE, 2022, p. 2).
Costa Rica	"En términos relativos, la tasa de desempleo fue de 12,0 %." (INEC, 2022, p. 17) "La tasa de desempleo de los hombres en este tercer trimestre 2022 fue de 8,9 %, mientras que la tasa de desempleo de las mujeres fue de 16,5 %." (INEC, 2022, p. 18)
Cuba	1.5 % CEPAL (2021)
República Dominicana	"Se proyecta una tasa de desempleo equivalente al 6.4%, por encima del 6.2% alcanzado en 2019." (DIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO, 2022, p. 15)
Ecuador	"En el I trimestre de 2022, la tasa de desempleo se ubicó en 5,0%" (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2022, p. 11)
El Salvador	"La tasa de desempleo registrada en marzo de 2022 fue de 3.6%" (BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR, 2022, p. 3)
Guatemala	"El desempleo abierto se establece en 2.2" (OIT, 2021, p. 10)
Haiti	15,7 % (2021)
Honduras	"La tasa de desempleo se redujo al 3.5%" (BANCO CENTRAL DE HONDURAS, 2022, p. 2).
México	"En términos absolutos, la población desocupada fue de 2 millones de personas, 67 mil personas más que en el mes previo y una disminución anual de 406 mil personas. Con datos desestacionalizados, la tasa de desempleo fue de 3.3%." (SECRETARÍA del Trabajo y Previsión Social, 2022, p. 31).
Nicaragua	"En el primer trimestre la tasa de desempleo se ubicó en 4.2 por ciento." (BANCO CENTRAL DE NICARAGUA, 2022, p. 6).
Panamá	"La tasa de desempleo disminuyó en 1.4 puntos, es decir, de 11.3% registrado en octubre de 2021 a 9.9%, de acuerdo a esta última medición." (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2022, p. 1).
Paraguay	"En relación al mismo periodo del año 2021, no se observaron diferencias significativas, pues la tasa de desocupación pasó de 8,1% a 8,5%. En términos absolutos, el incremento fue de alrededor de 10.802 personas" (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA PARAGUAY, 2022, p. 6).
Peru	4,8 % (OIT, 2021, p.11)
Uruguay	"La tasa de desempleo se redujo de forma significativa y se situó en 7.9% de la Población Económicamente Activa (PEA)." (BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, 2022, p. 10).
Venezuela	"La tasa de desempleo abierto registra una tendencia a la baja desde 2017, llegando a su punto más bajo (3,2%) en 2021." (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES, 2022, p. 76).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos institutos nacionais de estatísticas dos países latino-americanos, 2022.

Com base nos dados acima, fica evidente uma taxa de desemprego significativa nos diferentes países da região, onde, apesar de uma redução considerável após as medidas tomadas devido à crise sanitária, ainda há um número significativo de pessoas em situação de desemprego, sendo a Costa Rica o país com a maior taxa de desemprego. Além disso, se levarmos em conta a particularidade de

gênero, em todos os casos (onde foi possível obter dados) são as mulheres que se encontram em maior proporção nessa situação.

Ainda, é importante mencionar que o crescimento econômico não se refletiu diretamente na melhoria da renda per capita dos domicílios. Os casos mais marcantes foram os do Brasil e da República Dominicana, onde o PIB per capita cresceu 4% e 11%, respectivamente, enquanto a renda per capita dos domicílios caiu 8% no primeiro caso e 5% no segundo. Na Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai e Uruguai, a economia cresceu mais rapidamente do que a renda per capita dos domicílios, enquanto o inverso ocorreu na Costa Rica, Equador e Peru (CEPAL, 2022).

Desde que o neoliberalismo se instaurou no mundo, o poder aquisitivo da classe trabalhadora não parou de cair. Sotelo (2017, p. 67) aponta que essa situação se deve ao fato de que, para o capitalismo latino-americano, que é "dependente, atrasado e subdesenvolvido" (IDEM), seus trabalhadores não contam como consumidores ativos das mercadorias que produzem com seu trabalho, mas apenas como produtores submetidos às altas taxas de exploração que geram um suculento mais-valor e lucros para os proprietários dos meios de produção e das mercadorias. Portanto, não é coincidência que, enquanto há um aumento no nível de vida e de riqueza das classes proprietárias, o nível de vida e de riqueza das classes produtoras e exploradas caia na mesma proporção. Tal fato pode ser demonstrado pela evolução dos salários e do poder aquisitivo nas últimas três décadas. Por exemplo, no México, durante esse período, o salário real sofreu uma queda de cerca de 80% do seu poder aquisitivo, uma situação que pode ser explicada pelas políticas econômicas restritivas de contenção salarial implementadas pelo governo federal daquele país. Evidentemente, esse tipo de política de contenção salarial, conhecida como "políticas de controle de salários", também afeta o poder aquisitivo em relação ao custo de uma cesta básica, parte da qual integra o fundo de consumo e o valor da força de trabalho do trabalhador.

De acordo com os dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e da Organização Internacional do Trabalho (2022), os salários em termos reais na América Latina caíram 1,7% no primeiro semestre de 2022, afetados pelos efeitos ainda latentes da “sindemia” e as crises inflacionária e energéticas global deste ano⁵². De acordo com esse relatório, a massa salarial (a soma

⁵² Essa situação não afeta apenas a região latino-americana. De acordo com o declínio global dos salários, 0,9%, que é ainda maior se a China for excluída das estatísticas (1,4% no total). Por região, a queda nos salários foi de 3,2% na América do Norte e 1,9% na Europa Ocidental, enquanto a Ásia-Pacífico é uma das poucas exceções, com um aumento de 1,3% no primeiro semestre de 2022 (0,7% se a China for excluída). A Europa Oriental foi a região mais atingida, com

total de todos os salários em um país) na região latino-americana caiu duas vezes mais do que a média global, em até 40%, o que equivale a entre 20 e 30 semanas a menos de salário por trabalhador; “Esto fue especialmente negativo para mujeres y hogares de ingresos bajos que en muchos casos tuvieron que endeudarse para poder sobrevivir en la crisis y ahora se encuentran con tipos de interés mucho más altos.” (OIT, 2022).

Em 2021, há uma ligeira recuperação na renda do trabalho, mas o principal fator por trás do aumento da renda dos domicílios de baixa renda são as transferências recebidas pelo governo e por outros domicílios (como remessas). Há uma retirada dos programas de emergência implementados para fazer frente à perda de renda durante a “síndrome”. Portanto, assim como em 2020, as transferências monetárias contribuíram para a redução da pobreza, apesar da queda na renda do trabalho. Em 2021, a redução desse fluxo teve a maior participação na queda da renda domiciliar (para a qual contribuiu uma queda adicional na renda do trabalho). As altas variações observadas em 2020 e 2021 em praticamente todos os países contrastam com o período anterior (entre 2014 e 2019), quando os diferentes fluxos de renda dos domicílios de baixa renda tenderam a variar em magnitudes menores.

A estreita vinculação entre a informalidade do trabalho, a baixa renda, a pobreza e a desigualdade tornaram-se ainda mais profunda na região e no mundo. Além disso, a piora da distribuição, juntamente com a forte contração da massa total da renda familiar, intensificou o aumento significativo da pobreza na região. Em um relatório recente, a CEPAL (2021) estima que, em 2020, a taxa de pobreza extrema na região teria chegado a 12,5% (11,3% em 2019) e a taxa de pobreza a 33,7% (30,5% em 2019). Isso teria implicado em um aumento de 8 milhões de pessoas em extrema pobreza e 22 milhões de pessoas pobres em 2020 em comparação com o ano anterior. Essa situação foi parcial e emergencialmente contida por meio de programas de transferência condicionada monetária, onde, de acordo com as estimativas da CEPAL, a pobreza teria aumentado para 37,2% e a pobreza extrema para 15,8% em 2020 (IDEM).

Continuando com Sotelo (2017), por exemplo, no México, vemos como o trabalhador médio - independentemente dos movimentos salariais em termos nominais ou reais, deflacionados ou não pela inflação ou por outros índices econômicos, como impostos, desvalorizações da moeda ou quedas

perdas de 3,3%, enquanto na África a queda foi de apenas 0,5%, embora a África venha sofrendo perdas de poder salarial desde 2015, com uma queda particularmente grande em 2020, de 10,5%. (CEPAL/OIT, 2022).

na taxa de crescimento econômico - precisa trabalhar cada vez mais para adquirir a cesta de alimentos recomendada⁵³, conforme evidenciado na passagem a seguir

de un promedio de 4:53 horas de trabajo que utilizaba para comprar la canasta alimenticia recomendable en 1987, en abril de 2016 tenía que invertir 23 horas 38 minutos para obtenerla en el mercado capitalista. Esto representa un aumento del tiempo de trabajo de 516%, lo que se traduce en tener que destinar casi tres jornadas de trabajo de ocho horas cada una en su adquisición. (SOTELO, 2017, p. 67).

Uma situação como a descrita representa um exemplo de *superexploração* da força de trabalho, uma vez que o regime econômico e laboral ao qual a classe trabalhadora latino-americana está submetida implica, de modo generalizado, sua remuneração abaixo do valor real de sua força de trabalho, que é a base da dependência. Isso pode ser constatado - mesmo sem considerar outros determinantes, como saúde, educação, moradia e transporte - na defasagem entre o preço da cesta básica - que expressa apenas parte desse valor social -, o tempo de trabalho necessário para adquiri-la e o poder aquisitivo real do salário, que é o principal instrumento que proporciona sua renda.

Esse regime de *superexploração* da força de trabalho a que está submetida a maioria da classe trabalhadora é evidenciado pelo fato de que, a partir da década de 1990, a população assalariada, como porcentagem do total da população ocupada, começou a aumentar⁵⁴, o que confirma a queda dos salários, o aumento concomitante da exploração do trabalho, da desigualdade, da pobreza e o aumento da participação do capital e, portanto, de seus lucros.

Um aspecto a ser considerado, que se torna relevante em 2021 e se consolidou no primeiro semestre de 2022, é o aumento dos níveis de inflação. Depois que a taxa de inflação de 12 meses da região ficou abaixo de 2% no início de 2020, ela subiu para 6,6% em dezembro de 2021 e aumentou novamente para 8,5% em meados de 2022 (CEPAL, 2022). Esse crescimento no nível de preços ao consumidor foi impulsionado especialmente por dois itens: alimentos e energia (sendo que o último foi repassado para os gastos com moradia e transporte). No final de 2021, a inflação dos alimentos na região era de 7,4% e, em junho de 2022, havia subido para 11,9% (CEPAL, 2022). Devido à maior participação dos alimentos na cesta de consumo dos domicílios de baixa renda, eles registraram uma

⁵³ A Cesta de Alimentos Recomendada é uma cesta ponderada de uso e consumo diário para uma família mexicana de 4 pessoas (2 adultos, um/a jovem e uma criança), na que foram considerados aspectos nutricionais, de dieta, de tradição e de hábitos culturais.

⁵⁴ No México, de 56% do total da população assalariada em 1994 passou para aproximadamente 69% em 2015, um fenômeno que “no fue acompañado de un incremento permanente en la participación del trabajo en el ingreso nacional” (SOTELO, 2017, p. 70).

taxa de inflação mais alta do que a média. Devido ao exposto anteriormente, de acordo com a CEPAL (2022), vários países da região adotaram diferentes ações políticas para aliviar os efeitos da inflação sobre o poder de compra dos domicílios mais vulneráveis. Essas ações incluem transferências de renda, distribuição de alimentos gratuitos ou a preços baixos, subsídios aos preços dos combustíveis e do transporte e descontos no Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para alguns produtos essenciais, mas essas ações foram limitadas e concedidas por curtos períodos.

De acordo com a OXFAM (2022), há evidências suficientes que apontam para a promoção direta ou indireta de medidas regressivas de consolidação fiscal em vários países. Essas medidas marcam uma mudança em direção a planos de austeridade nos gastos públicos; certas reformas tributárias com um viés para impostos indiretos, principalmente impostos sobre valor agregado (IVA), que tributam o consumo e não a riqueza ou a renda; ou algumas outras formas de congelamento ou redução de salários do setor público, que afetam a população trabalhadora. A análise da OXFAM até o primeiro trimestre de 2021 (2022) mostrou como 85% dos empréstimos emergenciais do FMI no primeiro ano da pandemia já estavam na fase de recuperação da austeridade, uma medida que foi alertada naquele momento que seria devastadora em termos de desigualdade, já aprofundada pelas crises sanitária e econômica.

Tabela 4- Gastos sociais por país, América Latina, 2022

País	Gasto social 2022
América Latina	“En 2021, segundo año en que el mundo ha debido hacer frente a los impactos sociales y económicos de la pandemia de COVID-19, en promedio, los países de América Latina registraron un gasto social del gobierno central equivalente al 13% del PIB, lo que indica un descenso en comparación con el nivel histórico alcanzado en 2020 (un 13,8% del PIB). Sin embargo, esta cifra de gasto en 2021 es bastante superior a la participación en el PIB que exhibía el gasto público social previo a la pandemia y revela un crecimiento promedio real del 1,3% (en dólares constantes de 2018)”. (CEPAL, 2022, p. 236).
Argentina	14,6% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Bolívia	16,7% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Brasil	“La disminución más importante se presentó en el Brasil, que tuvo una caída equivalente a 5,2 puntos porcentuales del PIB en el gasto público social del gobierno central entre 2020 y 2021” (CEPAL, 2022, p. 241). 17,3% del PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Chile	24,9% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Colômbia	15,0% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Costa Rica	“El gobierno del presidente Rodrigo Chaves remitió un gasto social en el proyecto de presupuesto por ₡4.631.123 millones, que representa el nivel más bajo de una década: apenas 9,8% del Producto Interno Bruto (PIB), según los datos remitidos por el Ministerio de Hacienda”. (BERMÚDEZ, 2022, p. 2).
Cuba	“El gasto público proyectado para 2022 decrecería un 2,5%, fruto de la reducción de un 28% en los subsidios al sector empresarial en el marco del ordenamiento monetario, en tanto que se prevé un aumento del 1,6% en el gasto corriente destinado al desarrollo social y de 6,1% en la inversión pública”. (CEPAL, 2022, p. 2).

República Dominicana	CEPAL / Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. “México y la República Dominicana, el gasto público social del gobierno central en 2021 registró un promedio del 10,5% del PIB, 0,8 puntos porcentuales menos que en 2020” (CEPAL, 2022, p. 240).
Ecuador	11,0% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
El Salvador	"El Salvador, el país con mayor nivel de gasto (un 12,6% del PIB)" (CEPAL, 2022, p. 240).
Guatemala	"Guatemala, el país que registra el menor nivel de toda la región (un 7,6% del PIB)" (CEPAL, 2022, p. 240).
Haiti	"El gasto público en Haití en 2021, creció 668,5 millones, un 53,22%, hasta un total de 1.924,6 millones de euros. Esta cifra supone que el gasto público en 2021 alcanzó el 10,84% del PIB, una subida de tan solo 0,96 puntos respecto a 2020, en el que el gasto público fue el 9,88% del PIB." (DATOSMACRO, s.f, p. 1).
Honduras	9,9% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
México	9,9% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Nicarágua	12,1% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Panamá	11,4% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Paraguai	10,3% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Peru	12,3% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Uruguai	15,6% do PIB. (CEPAL, 2022, p. 240).
Venezuela	"En la sesión especial de la Asamblea Nacional (AN) de este miércoles, la vicepresidenta Ejecutiva de la República, Delcy Rodríguez, anunció que de los 170.703 millones 832 mil 50 bolívares del Presupuesto de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2023, 77.1% está destinado a la inversión social". (DELGADO, 2022, p. 1).

Fonte: Elaboração própria com dados de CEPAL (2022), Bermúdez (2022), Datosmacro (s.f), Delgado (2022).

Conforme os dados mostrados na tabela acima, em média, a região tem um gasto social de 13,0%, que diminuiu em comparação aos anos anteriores. É importante destacar que a Costa Rica é o país que menos investe em gastos sociais, com apenas 9,8%, e os países com os maiores gastos sociais em relação ao PIB são a Venezuela e o Chile.

Após uma análise da OXFAM (2022) dos "empréstimos COVID-19" aprovados nos diferentes países no segundo ano da pandemia, descobriu-se que o FMI continuava pressionando os diferentes governos para que adotassem a austeridade, não como uma recomendação, mas como uma condição para o financiamento⁵⁵ (IDEM). Esses acordos são marcados por condições diferentes e muito particulares, que vão desde condicionalidades explícitas que marcam algum tipo de corte ou meta de déficit, direcionando os gastos do país em questão, até acordos flexíveis sem requisitos aparentes. Entretanto, mesmo no último caso, a influência do FMI ao moldar parte da agenda da política fiscal

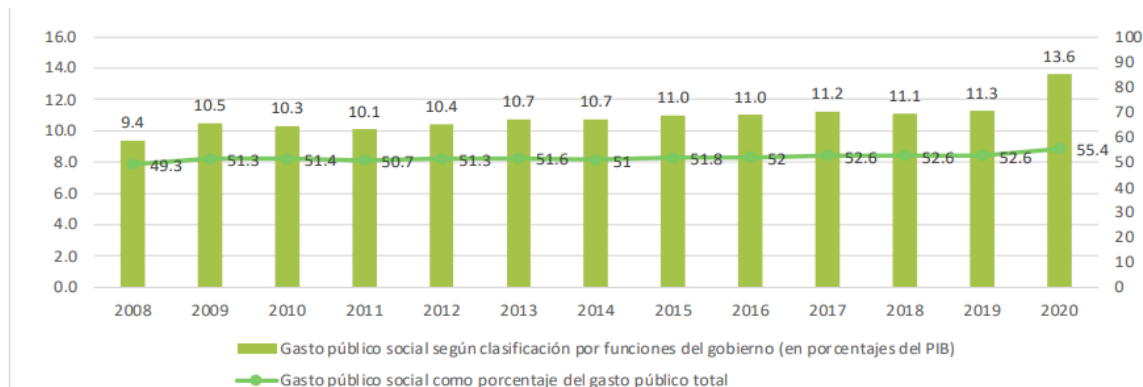
⁵⁵ Oitenta e sete por cento dos programas de empréstimo do FMI negociados com países de baixa e média renda entre 16 de março de 2021 e 15 de março de 2022 implicam austeridade ou consolidação fiscal. As estimativas mais recentes da Oxfam (2022) indicam que, entre 1º de abril de 2020 e 31 de maio de 2022, o FMI firmou pelo menos 21 acordos de financiamento com 14 países da América Latina no valor de US\$ 172,3 bilhões. Para se ter uma ideia, isso é mais do que o produto interno bruto (PIB) nominal projetado até 2022 do Panamá, da Costa Rica e de El Salvador juntos (OXFAM, 2022).

dos governos dependentes latino-americanos é nitidamente visível. Nesse estudo, a Oxfam (2022) identifica e caracteriza as principais medidas de austeridade que foram inicialmente previstas por diversos países latino-americanos, seguindo recomendações explícitas ou algum tipo de influência da agenda de política fiscal do FMI, e alerta para os riscos de que isso possa levar a um endurecimento das condições de vida de milhões de pessoas na região, ampliando as desigualdades, aumentando a pobreza, a informalidade e reduzindo direitos.

Em um cenário de estagnação econômica e seus efeitos negativos sobre as arrecadações, os gastos públicos sofrem forte pressão, tornando sua sustentabilidade cada vez mais dependente de financiamento externo. Os cortes nos gastos públicos em vários países da América Latina durante o período pré-sindêmico prejudicaram as possibilidades subsequentes de lidar com a fase inicial da pandemia. De acordo com a OXFAM (2021), alguns exemplos são apresentados: O Brasil constitui um dos casos mais emblemáticos de desmantelamento dos gastos públicos antes da pandemia. Em 2016, estabeleceu um teto de gastos por meio de uma emenda constitucional. Entre 2018 e 2020, seu orçamento de saúde perdeu o equivalente a US\$ 4,070 bilhões. Entre 2014 e 2019, houve uma redução de 28,9% nos gastos com programas sociais. Embora os gastos sociais tenham aumentado a uma taxa média cumulativa de 9,6% entre 2010 e 2018, em 2019, eles foram reduzidos em -17,2%. No caso do Equador, um ano antes da crise sanitária, em março de 2019, o país fechou um acordo histórico de US\$ 4,2 bilhões com o FMI, em troca da implementação de medidas de austeridade fiscal e reformas estruturais, incluindo subsídios focalizados, "repriorização" dos gastos de capital, contenção dos salários do setor público, reforma tributária e reforma trabalhista. (IDEM)

El Salvador, que foi o país com o maior esforço fiscal durante a esse momento, anteriormente, já vinha reduzindo seus gastos sociais por seis anos consecutivos, de 10,2% em 2013 para 8,3% em 2019. Sob o mesmo indicador, a Colômbia passou de 14,2% em 2015 para 13,1% em 2019. Assim, após o advento da COVID-19, muitos governos tiveram de redobrar seus esforços para garantir a suficiência de recursos, especialmente os de natureza financeira. Nesse sentido, vale a pena revisar brevemente as mudanças fiscais implementadas para apoiar gastos adicionais emergenciais em saúde pública e em programas de proteção social, bem como o apoio econômico direto a famílias e empresas, que foi ativado por vários governos da região. Há que se considerar o aumento histórico nos gastos sociais na região, de uma média de 11,1% do PIB no período de 2015-2019 para 13,6% do PIB em 2020 (ver Figura 5). Como porcentagem do gasto público total, ele aumentou mais de 3 pontos percentuais, chegando a 55,4% em 2020 (OXFAM, 2021).

Figura 6- América Latina (17 países): gasto social do governo central, 2000, 2020. Em porcentagem do PIB e do gasto público total

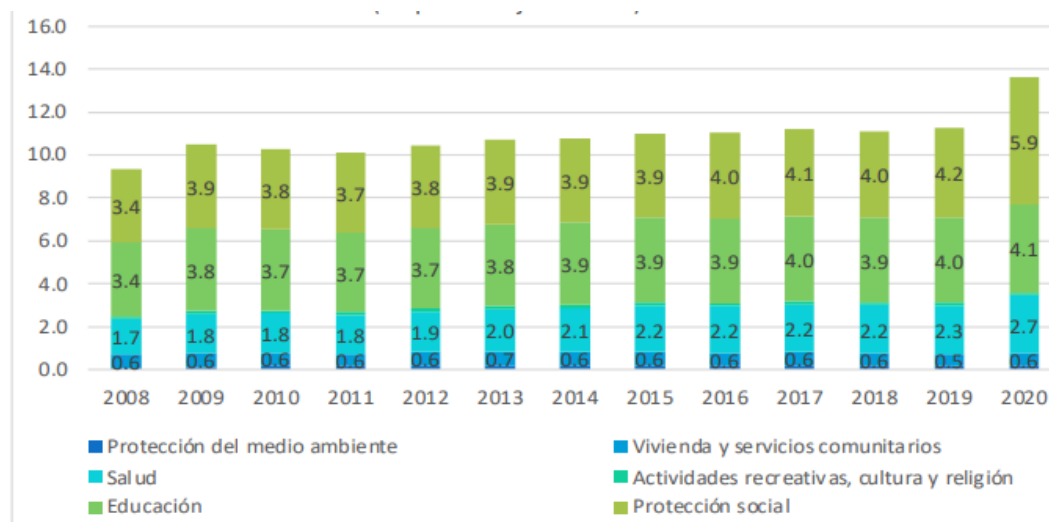


Fonte: Cepalstat, 2021.

Com relação à evolução dos gastos sociais, sua taxa média de crescimento anual durante o período de 2010-2019 foi de 4,4% na região (OXFAM, 2021). Porém, já em 2020, essa taxa subiu para 15% devido à situação gerada pela crise sanitária, sendo a sub-região da América Central a que mais cresceu, em torno de 17%. No caso da América do Sul, o crescimento foi de 14%. Ao se aprofundar nas funções de gastos, fica evidente que a maior parte do aumento nos gastos sociais se deveu à implementação de pacotes de proteção social. Em conjunto, esses programas foram responsáveis por quase três quartos (74%) do aumento dos gastos sociais em 2020, elevando os gastos com proteção social⁵⁶ para cerca de 5,9% do PIB. Da mesma forma, embora menos acentuados, os aumentos nos gastos com saúde pública, que passaram de 2,3% do PIB para 2,7% do PIB, também são significativos (ver Gráfico 5).

Figura 7- América Latina e Caribe (22 países): gastos sociais do governo central segundo a função 2000-2020 (porcentagens do PIB)

⁵⁶ Com relação à proteção social, essa rubrica inclui gastos com serviços e transferências para indivíduos e famílias, relacionados a doenças e deficiências, velhice, sobreviventes, família e filhos, desemprego etc. Inclui também políticas e programas destinados a cobrir os riscos de perda de renda ou aumento de despesas que possam afetar parte da população, bem como aqueles voltados para facilitar a inclusão e proteger a população das consequências da pobreza e da desigualdade.



Fonte: Cepalstat, 2021.

Uma análise mais detalhada mostra que, em 2020, o país que teve o maior aumento nos gastos com proteção social como porcentagem do PIB foi o Brasil, com 4,76 pontos percentuais em comparação com os gastos em 2019. No entanto, como mencionado anteriormente, o Brasil já vinha aplicando uma severa política de austeridade nos anos anteriores à pandemia, principalmente após a aprovação da já mencionada emenda de teto de gastos no final de 2016, que limitou o crescimento dos gastos públicos por vinte anos. Vale ressaltar que, na ocasião, essa medida foi explicitamente endossada pelo FMI, conforme OXFAM (2021), a então diretora do Fundo declarou: “La aprobación de estas medidas en un plazo razonable ayudará a fortalecer la credibilidad del marco de política macroeconómica, incrementará la confianza en la economía y respaldará el regreso a un crecimiento sólido, inclusivo y sostenible en Brasil”. De fato, depois de ter experimentado um crescimento significativo na década anterior, entre 2016 e 2019, os gastos sociais em relação ao PIB estagnaram em cerca de 17,3%, enquanto o item específico de proteção social estagnou em cerca de 12,6% do PIB. Com um cenário orçamentário inicial tão restritivo e uma crise sanitária em desenvolvimento, era de se esperar que o aumento dos gastos com proteção social fosse tão significativo nesse país, influenciado, além disso, pela mobilização da classe trabalhadora para sustentar seus níveis mínimos de vida.

Outros países que registraram aumentos pronunciados nos gastos com proteção social em relação ao PIB foram El Salvador (4,26 pontos), Argentina (3,52 pontos), República Dominicana (3,37 pontos), Bolívia (3,00 pontos), Chile (2,01 pontos), Colômbia (1,90 pontos), Guatemala (1,60 pontos), Paraguai (1,31 pontos), Peru (1,22 pontos) e Equador (1,14 pontos). A CEPAL (2021)

também destaca casos particulares de aumentos nominais muito significativos. Por exemplo, o aumento de quase 2,5 vezes na República Dominicana (244%), quase duas vezes em El Salvador (194%) e na Guatemala (115%) (IDEM).

Diante da chegada e da disseminação acelerada da sindemia na região, os governos de vários países latino-americanos implementaram programas emergenciais de proteção social para as famílias, apoio econômico para as empresas e o fortalecimento de seus sistemas de saúde pública deteriorados. Para financiar grande parte dessas ações, vários países da América Latina⁵⁷ recorreram ao FMI, o que fez com que a região recebesse cerca de 70% do financiamento emergencial do FMI durante a esse momento.

Um estudo da Oxfam (2021) identificou as principais características das políticas fiscais sugeridas pelo FMI nos acordos de financiamento de 85 países dependentes com esse organismo internacional, paralelamente ao acesso a esses recursos pelos países em questão. As constatações apontam para o fato de que, na maioria dos casos, o FMI promove abertamente a adoção de algum tipo de medida de consolidação fiscal, ou seja, austeridade fiscal, mais ou menos concretizada em planos subsequentes de corte de gastos públicos. Em março de 2021, a Oxfam (2021) mostrou que 85% dos 107 empréstimos do FMI no primeiro ano da crise sanitária almejaram iniciar ou retomar planos de austeridade durante o período de recuperação econômica, principalmente nas regiões da África e da América Latina. Essas propostas assumiram a forma de congelamento ou corte de salários, aumento ou introdução do imposto sobre valor agregado (IVA), um imposto indireto e regressivo, bem como cortes nos gastos públicos em geral, incluindo reduções ou eliminação de subsídios.

Um ano depois, de acordo com dados da mesma organização (2022), a maioria dos empréstimos aprovados já continha como pré-requisito a condicionalidade de adoção de medidas de consolidação fiscal, sem levar em conta as circunstâncias dadas pelas condições da sindemia. No entanto, vale a pena destacar que houve países em que a reversão das medidas de proteção social em face da COVID-19 começou um pouco antes, em 2021; esse processo também foi influenciado pela redução de seus respectivos espaços fiscais. Nesse sentido, os países começaram a reverter as medidas de apoio à COVID-19, priorizando os objetivos de redução do déficit.

Entre 1º de abril de 2020 e 31 de maio de 2022, o FMI estabeleceu 21 acordos de empréstimo com 14 países da América Latina, nos quais recomenda a focalização rigorosa de subsídios e de

⁵⁷ Oito países da região passaram mais de uma década sem bater às portas do organismo internacional de crédito de última instância. Destaca-se o caso do Chile, cujo último acordo com o FMI data de 1989.

programas sociais, bem como uma gestão "prudente" de salários e pensões. Em seu *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* (COPLAFIP), Entre 1º de abril de 2020 e 31 de maio de 2022, o FMI estabeleceu 21 acordos de empréstimo com 14 países da América Latina, nos quais recomenda a focalização rigorosa de subsídios e de programas sociais, bem como uma gestão "prudente" de salários e pensões. Em seu Código Orgánico de Planejamento e Finanzas Públicas (COPLAFIP), o Equador propôs como objetivo reduzir a relação entre a dívida pública e o PIB para, no máximo, 57%, quando atualmente é de 63,1% do PIB devido ao efeito da crise sanitária, e também inclui medidas de controle dos gastos públicos e de focalização dos programas de proteção social. Para atingir essas metas, o governo equatoriano estabeleceu em sua programação orçamentária quadrienal para 2022-2025 a redução dos gastos públicos de 21,5% do PIB em 2022 para 19,3% em 2025; ao mesmo tempo, compromete-se a reduzir o resultado fiscal ordinário de -3,5% em 2022 para -1,4% em 2025. No caso da Costa Rica, os gastos do governo central seriam reduzidos de 19,2% do PIB em 2022 para 16,9% do PIB em 2027. (COPLAFIP, 2022).

Também vale ressaltar que no Peru, por exemplo, um país com um acordo de crédito flexível (sem condicionalidades) com o FMI está considerando uma redução nos gastos primários de quase 3 pontos percentuais do PIB entre 2022 e 2024. No caso da Colômbia, embora o acordo formal tenha acabado não implicando em condicionalidade explícita - já que o país finalmente aceitou uma linha de crédito flexível - na prática, a influência do FMI impactou a política fiscal do país; por exemplo, com a adoção de uma regra fiscal ou teto de gastos baixos, que é a austeridade em forma de lei. Em fevereiro de 2021, o FMI pediu à Colômbia uma "consolidação fiscal gradual guiada por reformas fiscais", que foi endossada pelo governo. Assim, por exemplo, na programação fiscal de médio prazo em vigor em 2021, o governo central colombiano se propôs a obter superávits primários e alocar mais recursos para o pagamento da dívida, reduzindo os gastos públicos de forma constante de 24,8% do PIB em 2021 para 19,6% do PIB até o final da década. Até 2022, os gastos do governo devem ser reduzidos em 1,6 ponto percentual do PIB, em linha com o "retorno à âncora fiscal" exigido pelo FMI. Da mesma forma, o investimento social seria reduzido de 0,5% do PIB em 2022 para 0,1% do PIB em 2032 (OXFAM, 2021).

Por sua vez, El Salvador assinou um primeiro contrato de empréstimo emergencial com o FMI no valor de US\$ 389 milhões em financiamento acelerado. Nos termos dessa assistência, o FMI recomendou que era necessário que o país aumentasse temporariamente o déficit fiscal para preservar a saúde pública e conter o impacto econômico da sindemia, e recomendou um ajuste fiscal gradual a

partir de 2021. O ajuste deve visar a um saldo fiscal primário de 3,5% do PIB até o final de 2024 e colocar a dívida pública em uma trajetória de declínio constante para atingir 60% do PIB até 2030. Esses cenários de cortes nos gastos públicos são generalizados entre as diferentes formações sociais da região, apontando para a focalização das políticas sociais como uma parte essencial do "remédio". (OXFAM, 2021).

Até o final de 2021, os pacotes históricos de estímulo fiscal, as medidas emergenciais e as transferências diretas de recursos para a população que os governos da região haviam implementado para mitigar o impacto econômico e social da crise sanitária sobre a população já haviam sido reduzidos quase pela metade. Desde março de 2020, as transferências emergenciais anunciadas pelos países para atenuar o efeito da crise representaram um gasto de US\$ 89,7 bilhões, enquanto no período de janeiro a outubro de 2021, o gasto anunciado para financiar essas medidas de atenuação foi de apenas US\$ 45,3 bilhões (OXFAM, 2021).

Se algo foi demonstrado pela COVID-19, é que a capacidade de ampliar os serviços públicos e o financiamento desses serviços é possível dentro das formações sociais latino-americanas. Uma proporção significativa dos recursos adquiridos pelos diferentes países da região, tanto do FMI quanto de outros instrumentos financeiros utilizados, foi direcionada para programas de proteção social não contributivos. Na prática, isso implicou em transferências diretas monetárias e em espécie para famílias e indivíduos em situação de pobreza. Até o final de 2021, na região latino-americana, os governos de 31 países haviam implementado cerca de 378 medidas não contributivas, que estão resumidas e categorizadas na figura abaixo.

Figura 8- América Latina: medidas emergenciais de proteção social não contributiva e outros apoios para pessoas em situação de pobreza, anos 2020-2021

Transferencias monetarias	Transferencias en especie	Aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos	Contención y reducción de gastos de los hogares
• Nuevas transferencias: 157 medidas en 32 países (34 % del total). • Aumento de monto de transferencias monetarias existentes: 29 medidas en 12 países (6 % del total). • Aumento de cobertura poblacional de transferencias existentes: 9 medidas en 8 países (2 % del total). • Anticipo de entrega de programas de transferencias existentes: 12 medidas en 9 países (3 % del total).	• Entrega de alimentos, medicamentos, materiales educativos (computadoras, tabletas y celulares). • Apoyos para inclusión laboral y productiva, como becas de capacitación en línea o formación y entrega de insumos para el emprendimiento.	• Agua, energía, teléfono e internet. • Prohibición del corte de servicios, reconexión por falta de pago y postergación o acuerdos para el pago de facturas.	• Alivios tributarios (exoneración de multas, postergación de pago de impuestos). • Medidas de fijación y control de precios de los productos de la canasta básica y alquileres. • Facilidades de pago (aplazamiento pago de cuotas créditos e hipotecas, readecuación de préstamos, exención de pagos o suspensión multas e intereses de mora).

Fonte: Panorama social da América Latina, Fundo Monetário Internacional (2022)

A maioria dessas medidas (quase 86%) foi implementada em 2020. No entanto, muitas delas foram modificadas posteriormente durante o ano de 2021, pois não eram ações sistemáticas de combate à pobreza, mas apenas paliativas no contexto da pandemia.

Em relação a casos particulares, na Colômbia, em abril de 2020, de acordo com dados do FMI (2021), o governo disponibilizou recursos adicionais ao orçamento geral da nação de cerca de US\$ 2,4 bilhões para o Fundo de Mitigação de Emergência (FOME), bem como outras medidas, incluindo apoio financeiro do FMI. Entre as principais medidas estão a restituição do IVA para um milhão de domicílios de baixa renda; o Programa de Apoyo ao Empleo Formal (PAEF), que forneceu apoio monetário do Estado para a folha de pagamento (Decreto 639 de 2020); o *Programa de Ingreso Solidario*, que oferece subsídios de US\$ 43 por mês para domicílios de baixa renda: esse programa beneficia cerca de 700.000 pessoas por ano (Decreto 518); decretos sucessivos para a prorrogação de prazos para a apresentação e pagamento de declarações de imposto de renda e complementares, bem como outras medidas que fizeram alterações no IVA, no imposto de renda e em algumas tarifas para importação de produtos. (FMI, 2021).

El Salvador foi um país que investiu uma boa parte em medidas relacionadas à COVID-19: cerca de 11,1% do PIB, quando a média na América Central foi de 3,9% do PIB (FMI, 2021). Na época, a Assembleia Legislativa autorizou o Executivo a contrair dívidas de até US\$ 2.000 milhões

para as despesas decorrentes da emergência sanitária. O orçamento da saúde foi aumentado para 2%; foram aplicados diferimentos fiscais: prorrogações adicionais no pagamento do imposto de renda e, uma vez expirado o prazo, a oportunidade de pagar em oito parcelas; exoneração de qualquer pagamento de impostos sobre doações recebidas para atender às emergências da COVID-19; exonerações para empresários do setor de turismo. Além disso, foi aprovada a *Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de las Obligaciones Tributarias* no âmbito da emergência nacional causada pela pandemia; e o Decreto Executivo nº 12, que indicava que as pessoas sem vínculos de trabalho, sem renda permanente e economicamente afetadas pela situação, receberiam uma transferência de US\$ 300 por família durante a quarentena domiciliar. De acordo com dados do FMI (2021), 1,5 milhão de famílias foram beneficiadas. Nos dois primeiros meses da crise sanitária, o governo implementou medidas assistenciais, como a entrega de um milhão de cestas de alimentos a 262 municípios para aliviar a crise; suspendeu o pagamento de serviços básicos como água, eletricidade, telefone, cabo e internet por três meses, bem como o pagamento de aluguéis, cartões de crédito e empréstimos (FMI, 2021).

O Equador foi um dos países com o menor aumento nos gastos sociais durante a pandemia. Com efeito, enquanto na América do Sul a média foi de cerca de 16% do PIB, no Equador foi de apenas 11,7% do PIB. Durante a emergência sanitária, foram implementadas medidas de proteção social pontuais para reduzir os efeitos das quarentenas obrigatórias sobre as populações vulneráveis. Deve-se observar que, de acordo com os programas de assistência social de 2020, apenas 37% dos domicílios do primeiro quintil foram cobertos. Durante os primeiros meses da crise sanitária, foram feitas transferências em espécie para as pessoas que ganhavam menos de US\$ 400 por mês, o que representa cerca de 400.000 famílias (FMI, 2021).

O Instituto de Seguridade Social atrasou os pagamentos ao sistema de seguridade social por 90 dias. Foram feitas transferências em espécie: entregas de víveres às famílias que necessitavam em nível nacional, autorizadas pelo Ministerio de Agricultura y Ganadería. Os serviços básicos foram garantidos: a partir do estado de exceção e até um ano depois, ficou proibido aumentar os valores ou as tarifas dos serviços básicos, incluindo telecomunicações e Internet, fossem eles fornecidos por instituições públicas ou privadas, diretamente ou por delegação. Os impostos especiais temporários foram eliminados: das contribuições dos trabalhadores e das empresas na Ley Humanitaria apresentada ao Congresso em abril.

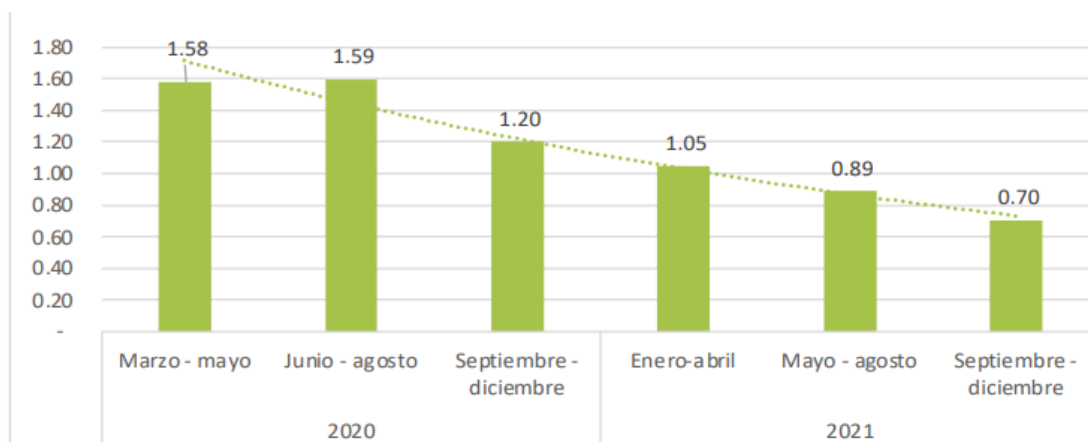
O Brasil, por sua vez, apesar das restrições impostas pelo teto de gastos vigente no país sul-americano, durante a pandemia, o auxílio emergencial foi implementado para mais de 67 milhões de pessoas, com um investimento público de R\$ 70.322 bilhões (US\$ 58.400 bilhões), cerca de 4% do PIB brasileiro, contribuindo para que a taxa de pobreza no Brasil caísse de 11% no final de 2019 para 4,5% em agosto de 2020. No entanto, com o fim do auxílio emergencial no início de 2021, a taxa de pobreza aumentou para 12,8% e atingiu o nível de 2011. Entre as medidas específicas de proteção social destaca-se a "Lei 13.982", que criou um auxílio emergencial de R\$ 600 por mês (cerca de US\$ 110 pela taxa de câmbio de abril de 2020) por pessoa, durante três meses, para apoiar adultos sem emprego formal, mas que estivessem na condição de trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) ou contribuintes da seguridade social. A Medida Provisória 927, aplicada em 2020, estabeleceu diversas medidas, incluindo o adiantamento do pagamento do abono anual (um benefício adicional para os beneficiários da seguridade social). Já a Medida Provisória 946 permitiu novos saques de fundos da seguridade social para os beneficiários, no valor de BRL 35 bilhões, além do adiantamento do pagamento da primeira (prevista antes da pandemia) e da segunda (devido à COVID-19) parcelas do 13º salário para aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em abril e maio, respectivamente. (FMI, 2021).

Em um sentido geral, continuando com os dados do FMI (2021), do número total de medidas emergenciais aplicadas pelos diferentes governos da região, pelo menos 221 apresentam informações suficientes para estimar seu gasto total por medida. As diferenças são notáveis por sub-regiões. Por exemplo, em 2021, dos US\$ 45.271 milhões de gastos totais na América Latina com transferências emergenciais e em espécie, ocorreu o seguinte (FMI, 2021, p. 21):

- Unos USD 40,603 millones (89.7 % del total regional) corresponden a transferencias de recursos efectuadas en América del Sur, sobre todo a Brasil y a Chile, que suman más de tres cuartas partes de la subregión (77 %).
- Otros USD 4522 millones (10 % del total) corresponden a programas de emergencia desarrollados en Centroamérica, México y República Dominicana.
- Los restante USD 145 millones (0.3 % del total) corresponden a los demás países del Caribe, entre los cuales, Las Bahamas y Jamaica aportan más del 40 %.

Os gastos gerados pelos programas de transferência monetária e em espécie em 2021 também podem ser expressos em termos de gastos mensais médios como uma parcela do PIB, por parcela e por sub-regiões. Por exemplo, para a região como um todo, entre março e agosto de 2020, o gasto mensal médio como parcela do PIB foi de 1,6% do PIB, mas entre setembro e dezembro de 2020 havia caído para apenas 1,2% do PIB (FMI, 2021). Em 2021, entre janeiro e abril, a despesa fiscal como um todo ficou em 1,0 % do PIB; mas caiu rapidamente para 0,89 % do PIB entre maio e agosto e para 0,70 % do PIB durante o intervalo de setembro a dezembro de 2021. A queda foi mais acentuada em algumas regiões do que em outras. Por exemplo, na América do Sul, o investimento fiscal para a implementação de transferência monetária e em espécie nos últimos quatro meses de 2021 (setembro-dezembro) ainda representou 91% do valor acumulado um ano antes (setembro-dezembro de 2020). Em contraste, no México, Haiti e República Dominicana, o mesmo indicador ficou em apenas 47,7% no período de setembro a dezembro de 2021, conforme mostrado na figura abaixo:

Figura 9- América Latina e Caribe (31 países): estimativa do gasto médio mensal com transferências emergenciais 2020-2021. Como % do PIB médio mensal em 2020



Fonte: Panorama social de América Latina, FMI (2022)

À primeira vista, poder-se-ia argumentar que, diante de um cenário de recuo da COVID-19 na região, bem como da consequente recuperação da atividade econômica como um todo, seria de se esperar que os programas implementados durante a crise, por serem de natureza temporária, fossem gradualmente desativados. Entretanto, o que se questiona é justamente esse caráter excepcional que caracteriza a proteção social em boa parte dos países da região. Ou seja, foi preciso que ocorresse uma *sindemia* para que os governos de diferentes países aplicassem medidas amplas de proteção social à população, particularmente à classe trabalhadora em condições de *superexploração*, que não tem renda mínima para satisfazer suas necessidades, demonstrando, assim, a lógica da política de assistência social, que não atende à população de forma generalizada. Tampouco busca melhorar sistematicamente as condições de vida das pessoas, mas são programas pontuais cujo objetivo não é a redução, muito menos a erradicação da pobreza ou da desigualdade, como apregoam os organismos internacionais, pois isso está além das possibilidades materiais dentro do sistema de acumulação capitalista e é agravado pela particularidade da dependência nos países latino-americanos.

No entanto, deve-se deixar evidente que a situação de deterioração sistemática e generalizada da população latino-americana não é algo novo, e muito menos uma consequência da crise sanitária vivida, mas trata-se de uma situação que vem se aprofundando desde a segunda metade da década de 1960 e início da década de 1970, em diferentes momentos e de diferentes maneiras. Diante disso, os golpes civis-militares em toda a região, também em resposta à Revolução Cubana de 1959 (Paraguai/Guatemala - 1954, Brasil/Bolívia - 1964, Peru - 1968, Uruguai e Chile - 1973, Argentina, 1962 e 1976, República Dominicana, 1978, por exemplo), reagiram e reafirmaram uma espécie de modernização conservadora (IANNI, 2019), como desenvolvimento desigual-combinado (OLIVEIRA, 2003). Ou seja, uma economia que gerou certo tipo de riqueza com forte concentração reafirmou profundas desigualdades, transformou-se de acordo com as necessidades do capitalismo mundial na década de 1970, eliminou a oposição socialista ou os seguimentos democráticos "mais perigosos", massacrou a oposição dos trabalhadores e promoveu uma significativa redução salarial. Em suma, funcionou como mencionado por Marx e Engels (2010) como um comitê que defendeu, organizou e financiou o capital.

A dependência, como modernização conservadora e desenvolvimento desigual-combinado, tem enfrentado um cenário ainda mais complexo desde a crise capitalista dos anos 1970 e a crescente e gradual dominação neoliberal que se objetivou nessa parte da América, a partir dos anos 1990,

aplicada radicalmente pelo governo de Augusto Pinochet no Chile, que provocou consequências imediatas como golpes brutais nos direitos da diversificada classe trabalhadora; reestruturação das relações de trabalho (intensificação, precarização, terceirização, informalidade e uberização (ANTUNES, 1995; 2018); transformação da classe trabalhadora em "colaboradora" ou pessoa jurídica; reorganização dos Estados, cortes no financiamento das políticas sociais; ampla e complexa dominação das finanças como marca da era monopolista (envolvendo, inclusive, a gestão de recursos destinados à pobreza); cortes nos gastos destinados aos direitos sociais (expressos nos discursos governamentais de responsabilidade fiscal e de teto dos gastos sociais); privatização intensa e radical (ou, pelo menos, incentivo explícito às parcerias público-privadas); mercantilização de direitos básicos e fundamentais (saúde, educação e aposentadoria - entre outros); e, ainda, programas sociais pontuais e emergenciais voltados à pobreza extrema, por tempo determinado e com avaliação permanente (SIQUEIRA, 2022).

Netto (2007, p.148) traz um elemento importante, ao mencionar que a relação de exploração entre as economias centrais e periféricas foi construída historicamente e que o endividamento de um contingente de países da América Latina levou ao aprofundamento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre essa região, conduzindo à imposição de planos de ajuste em consonância com as diretrizes estabelecidas no Consenso de *Washington* como condição para a renegociação das dívidas assumidas junto ao FMI e ao Banco Mundial, adequando seus modelos econômicos aos programas neoliberais (CHESNAIS, 2005).

Como resultado das imposições dos organismos multilaterais - que ainda hoje são evidentes - , os Estados nacionais são capturados e as políticas públicas são redimensionadas, o conjunto de medidas adotadas restringiu as políticas sociais, focalizando-as em segmentos específicos, aqueles considerados mais vulneráveis e mais pauperizados, quando não submetidos à lógica crescente e à mercantilização, que os coloca no circuito da valorização do valor. A partir daí, foram criados novos nichos de investimento para o grande capital privado, principalmente para a mercantilização da educação, da saúde, das pensões, da moradia, entre outros. O resultado disso leva à radicalização das desigualdades e à ampliação dos níveis de pobreza, acompanhados por políticas tributárias regressivas que impõem uma incidência tributária proporcionalmente maior sobre as menores rendas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Apesar de os dados apresentados expressarem uma realidade alarmante na região, as estratégias utilizadas mantêm as desigualdades intactas, pois não tocam na base estrutural da

produção capitalista ou na lógica de exploração da força de trabalho pelo capital. Articuladas com esses interesses, as estratégias propostas por esses organismos assumem um caráter relativizador, chegando, por vezes, a confrontar até mesmo os dados empíricos apresentados em seus estudos. Nesse sentido, as políticas sociais em países da América Latina, assim como em vários países da União Europeia, continuam desconsiderando “[...] as razões e os mecanismos estruturais mais profundos, que (re)produzem as desigualdades” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 107)

É importante mencionar que, à luz da perspectiva dialética, crítica e materialista, é possível desmistificar muitos mitos que ocultam determinações que hoje intensificam a desigualdade e a pobreza, o desemprego, as relações informais de trabalho, a falta de investimentos e o desmantelamento da saúde pública, a privatização cada vez maior da educação e outras violações de direitos sociais. Desvela, ainda, as motivações por trás da transferência de grande parte do fundo público destinado às políticas sociais para atender ao capital financeiro, por meio dos juros da dívida pública (FONTES, 2010).

Assim, é possível identificar a apropriação dos programas de transferência monetária focalizados e condicionados⁵⁸ como uma estratégia para expandir os mercados por meio de relações monetárias, expressas no gerenciamento do risco social. Como resultado, temos a expansão e a consolidação dos mercados por meio do apoio material àqueles que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade. Nesse sentido, temos a associação da reprodução das condições de vida aos princípios do mercado, com o mercado absorvendo a satisfação das necessidades de uma parcela significativa da população destinada aos programas de proteção social. Assumindo uma formulação político-ideológica em consonância com os interesses do capital, a pobreza é apresentada como completamente destituída de seus elementos estruturais, distante dos confrontos entre capital e trabalho. Como resultado, temos a consagração de novos contingentes assalariados, cada vez mais precarizados, informais, realizando trabalhos esporádicos e intermitentes, sem contratação regulamentada e formalizada e com níveis salariais mais baixos.

⁵⁸ Esses programas serão tratados no item 3.3.

4.3 A assistência social nos países da América Latina: entre avanços e contradições

Embora seja certo que o sistema de produção capitalista tenha determinantes estruturais em comum de forma mundializada, há diferenças históricas e regionais. Entende-se que a análise das mudanças contemporâneas na proteção social requer o conhecimento das tendências que orientaram a intervenção estatal voltada para a reprodução da força de trabalho. Nesse sentido, é imperativo recuperar, em termos gerais, as matrizes que orientam essa política na região.

O neoliberalismo na América Latina permitiu que algo mais profundo se formasse: o surgimento de um novo padrão de reprodução do capital, assunto vital diante dos sinais de esgotamento da etapa avançada do padrão de industrialização na região e da expansão de uma fase recessiva no capitalismo do mundo central. Isso, segundo Osorio (2007), constituiu o prolegômeno da reestruturação mundial do capitalismo e de suas manifestações locais, que prosseguiu nos anos seguintes, com o termo "globalização" tornando-se comum.

As políticas de contrainsurgência vivenciadas na América Latina entre as décadas de 1960 e 1980 foram além de medidas para fazer frente à emergência de focos guerrilheiros ou de movimentos e governos populares (OSORIO, 2007), mas implicaram a implementação de políticas de disciplina e controle social que possibilitaram a construção de modalidades emergentes de reprodução do capital e de um novo Estado neooligárquico, que beneficiou alguns grupos econômicos cada vez mais poderosos. A partir da década de 1970, o processo de acumulação comandado pelo capital financeiro, articulado com os grandes grupos industriais transnacionalizados (IAMAMOTO, 2007), requer uma reorganização da produção e dos processos de gestão e controle da força de trabalho em seu interior, juntamente com diferentes mecanismos de gestão da superpopulação relativa. Nesse contexto hegemonizado pelo capital financeiro, o Estado, atingido pelas reformas neoliberais, desenvolve suas funções econômicas diretas e indiretas de maneira distinta na busca por criar condições para a valorização e acumulação do grande capital especulativo. A partir da segunda metade da década de 1980, esses processos de contrarreforma começaram a se espalhar pelo mundo capitalista graças à participação de organizações financeiras multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco

Interamericano de Desenvolvimento, que buscam criar as condições para atender às necessidades do grande capital (como parte constituinte dele).

Como apontam Pastorini; Galizia (2006), os empréstimos concedidos por esses organismos estão condicionados à implementação de reformas, que foram um dos mecanismos utilizados para fazer avançar os processos de mudança mencionados anteriormente. Essas contrarreformas têm como ponto de partida o Consenso de Washington e o "pacote estrutural", que inclui o combate à inflação por meio da estabilidade monetária, da disciplina orçamentária, da reforma fiscal, etc. Esse conjunto de reformas foi posteriormente denominado "primeira geração", que incluía programas de combate à inflação, reforma da seguridade social, privatização de empresas públicas lucrativas, etc. Embora seja possível identificar elementos comuns e com um certo caráter mundializado dessas reformas nas sociedades capitalistas, elas se objetivam com particularidades regionais e nacionais, portanto, é necessário considerar as determinações concretas das diferentes formações sociais, levando em conta o desenvolvimento das forças produtivas, as relações entre classes e setores de classe, o desenvolvimento histórico, a organização dos sujeitos políticos e a luta de classes, entre outras determinações.

Posteriormente, as políticas do Consenso de *Washington* começam a ser questionadas, por um lado, diante das sucessivas e explosivas expressões localizadas e generalizadas da crise estrutural e, por outro lado, diante do panorama político em vários países - especialmente na América do Sul - que, em certa medida, estava sendo redefinido, seja pela chegada de alguns governos de esquerda ou centro-esquerda, seja pelo aumento das mobilizações e lutas que expressavam discordância e descontentamento com as condições e os efeitos das políticas de ajuste estrutural, que até mesmo os próprios organismos internacionais aceitaram que as taxas de pobreza, a concentração de renda e as desigualdades sociais haviam aumentado nos últimos anos. Este contexto deu origem à chamada "segunda geração das reformas", que parte do pressuposto da eficácia das políticas para consolidar instituições sólidas, enfatizando reformas institucionais e mostrando-se favorável a elas (GONÇALVES, 2012, p. 35).

Existe uma certa distância em relação à posição anterior daquelas propostas de Bretton Woods que buscavam implementar um único e idêntico pacote de ajuste estrutural nos diferentes países da região latino-americana e que não consideravam as particularidades

de cada formação social. Destaca-se a necessidade de levar em conta as diferenças econômicas, políticas e culturais entre os países e de colocar no centro das preocupações a busca pela criação de formas e estratégias de "coesão" e legitimação social (PASTORINI, 2012).

Esses estilos menos ortodoxos e abertos à inovação propostos pelos defensores da segunda geração de reformas requerem um distanciamento da proposta neoliberal inicial e também das experiências dos Estados sociais. É nesse contexto de contrarreformas e pensando especialmente nas estruturas e mecanismos de proteção social, que os organismos multilaterais de financiamento passaram a basear seus programas e políticas em quatro diretrizes principais: 1) a definição de metas de redução da pobreza, 2) a consolidação de redes de seguridade social, 3) o estímulo a reformas que regulem e incentivem a participação do setor privado em áreas concebidas como não exclusivas do Estado - como os serviços sociais lucrativos - e 4) a busca pela governabilidade (PASTORINI, 2012).

Nesse processo de reformulação das estratégias de intervenção das organizações multilaterais, o Banco Mundial assume um lugar de destaque tanto em termos de suas disposições econômicas e políticas quanto de seus argumentos ideológicos. As produções e ações do Banco Mundial, além de contribuírem para a redução da questão social a uma questão de pobreza absoluta, reforçam o processo de enquadramento das políticas sociais no conjunto de programas e ações voltados para o alívio da pobreza.

Dessa forma, expande-se pelo mundo capitalista e de maneira mais evidente nos países latino-americanos, o chamado paradigma da pobreza como diretriz central do novo desenho das políticas e programas sociais. Esse paradigma pode ser entendido como um conjunto de elaborações técnicas e teóricas desenvolvidas especialmente pelos organismos multilaterais e adotadas pelos Estados da região, os quais, na busca por atender às manifestações imediatas da questão social, compreendidas como desemprego estrutural, pobreza absoluta, etc., perdem o vínculo com a riqueza, ou seja, com o processo de produção, reprodução e apropriação, reforçando assim os programas setoriais focalizados na pobreza e individualizados.

Essas elaborações concebem a superpopulação relativa como um problema dado e natural, que deveria ser enfrentado por meio de mecanismos compensatórios, como programas de transferência de renda, inclusão produtiva, fomento ao empreendedorismo etc.

Na medida em que essas manifestações da questão social são consideradas insolúveis, as intervenções no âmbito social tornam-se mecanismos de controle e/ou "reintegração". Nessa interpretação, individualizam-se as principais causas dos problemas que atingem a maioria dos trabalhadores e interpretam-se os riscos sociais como parte da inserção precária ou inexistente no mercado de trabalho, associados à localização territorial dessas populações empobrecidas e às características singulares (idade, sexo, religião, cultura, constituição familiar, vínculos sociais etc.) predominantes nesses grupos. Ao reduzir a questão social à pobreza absoluta e ao perder os vínculos com a totalidade social, a questão social é transformada em um problema técnico que pode ser resolvido por meio de ações "eficazes e eficientes". Essa busca por atingir metas de redução ou "eliminação" da pobreza, com o discurso de serem alcançadas sem qualquer alteração dos fundamentos da sociedade burguesa, está intimamente ligada à segunda diretriz mencionada anteriormente, que se refere à consolidação de redes mínimas de atendimento. A incidência e/ou exposição dos riscos sociais contribui, de acordo com as elaborações do Banco Mundial, para transformar as classes subalternas em grupos vulneráveis e, portanto, nos principais destinatários das ações focalizadas, ou seja, dos programas assistenciais ou de atenção básica em saúde e educação. Essas redes mínimas de atendimento social, focalizadas nos setores mais empobrecidos, são concebidas como mecanismos mais eficazes e eficientes do que as políticas sociais universalistas - que também têm seus limites de ação. A expansão dessas redes mínimas é transferida para a participação direta de entidades e organizações da sociedade civil, incluindo organizações não governamentais, fundações e associações sociais, à medida que o Estado promove seu papel de regulamentação legal, ou seja, criando as condições legais para aumentar a participação e o protagonismo do setor privado e financiando direta ou indiretamente a implementação das intervenções desse setor, fomentando, assim, uma importante mudança na relação público/privado. Também é necessário mencionar que a expansão dessas redes mínimas de seguridade social voltadas para os setores mais pobres é acompanhada por um processo de redução e deterioração das políticas sociais que sustentam tanto a seguridade social quanto a assistência social.

Além disso, há um elemento que deve ser considerado com a estratégia de incrementar e envolver o setor privado no cuidado da proteção social que é constitutiva das diretrizes do Banco Mundial que merece ser mencionado, o qual é a consolidação de

estratégias político-ideológicas para a redução de tensões e lutas sociais. Estamos nos referindo tanto ao que foi mencionado por Zibechi (2011, p. 18) que menciona os esforços na contenção do comunismo e na derrota e disciplina no campo popular, quanto ao que foi mencionado por Pastorini (2012, p. 9) a respeito da estratégia de controle e repressão, tendo como peça central o "processo de criminalização das expressões da questão social e dos grupos, organizações, sujeitos e movimentos sociais que resistem ou contra-atacam essa estratégia" (PASTORINI, 2012, p. 9).

Dessa forma, surge um discurso generalizado como parte do discurso neoliberal para a contenção da luta de classes e a legitimação desse modelo de reprodução social, a "busca pela erradicação da pobreza", estabelecendo-se, assim, como o eixo central da questão social latino-americana, considerando a tendência à pauperização e à miséria de grandes contingentes da população. Esse problema já está praticamente na "agenda política" da maioria dos países, dos organismos intergovernamentais internacionais (com a ONU e as Metas de Desenvolvimento do Milênio) e das Organizações Internacionais de Crédito (OICs). Em outras palavras, faz parte de um consenso político internacional, sendo central na agenda tanto dos atores totalmente alinhados ao neoliberalismo (as OICs) quanto da "abordagem multilateral do desenvolvimento" (como a ONU e instituições associadas) (FERNÁNDEZ, 2016, p. 104).

De acordo com o discurso de política social da CEPAL (2000), existe uma falsa lógica de tensão entre universalismo e focalização, que se integra na ideia de “focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales” (CEPAL, 2000; OCAMPO, 2001), em que prevalecem os discursos de integração de populações específicas, como, por exemplo, mostra a seguinte citação da Cepal (2000, p.105):

ya no productos iguales para todos ni solo para algunos, sino políticas universales con servicios diferenciados según la variedad de necesidades y brechas de una población heterogénea. Así, no solo las diferencias socioeconómicas sino las étnicas y culturales, de género, edad y lugar de residencia empiezan a considerarse variables centrales en los aspectos sustantivos y administrativos de dicha política.

No entanto, esse é um discurso que busca primeiramente ocultar as causas estruturais da pobreza e da desigualdade, em que o foco é colocado nas particularidades das populações de acordo com o gênero, a etnia, a idade, entre outros - reforçado pelas teorias pós-modernas

e sua hiperfocalização nas singularidades das populações -, invisibilizando a classe social como determinante fundamental e a luta contraditória que isso gera, que reproduz essas condições de forma estrutural e sistêmica.

Por outro lado, as características do mercado são potencializadas na política social, como a ênfase nos princípios de efetividade e eficiência, o que gera um sério questionamento sobre o funcionamento do Estado para garantir os serviços sociais, e se utiliza uma lógica privatista como a forma de resolver a "inoperância estatal", que é uma estratégia utilizada principalmente para as empresas estatais lucrativas que geram serviços lucrativos, onde se busca o enfraquecimento dessas empresas para legitimar sua privatização. Ademais, essa lógica neoliberal que busca transferir os serviços sociais mais lucrativos do Estado para empresas privadas imprime uma intencionalidade de atendimento diferente, e o acesso a esses serviços fica restrito às pessoas que têm capacidade econômica para pagá-los. Dessa forma, o Estado intensifica seu papel regulador, assumindo progressivamente um caráter de garantidor, não necessariamente de provedor. Nesse cenário, abrem-se novos espaços de debate sobre a proteção social, como a articulação dos modelos de capitalização individual com a solidariedade (CEPAL, 2006; UTHOFF, 2006), a flexisegurança do trabalho, entre outros.

Apesar de, nas últimas décadas, as políticas sociais nos diferentes países capitalistas terem passado por importantes mudanças tanto em seus princípios e lógicas quanto em sua configuração e objetivos - essas alterações estão intimamente ligadas às novas necessidades do Estado burguês no atual estágio do capitalismo, em sua busca por assegurar e preservar a dominação e a exploração da classe que vive do trabalho -, esse tipo de programa não é novidade na região. Entretanto, identificar o contexto em que esses programas se consolidam e proliferam torna-se central para decifrar as principais tendências nas reformas de proteção social e, portanto, na política de assistência social.

A incessante deterioração das condições de vida e de existência proporcionada por essa política, derrubando salários, precarizando empregos, desatando todas as forças geradoras de pobreza, tornaram-se estratégias do capital para manter um importante nível de subordinação da classe que vive do trabalho por meio da fome e da insegurança no trabalho. Junto com o desenvolvimento desse novo padrão exportador de especialização produtiva, o neoliberalismo permitiu a continuidade da desarticulação social iniciada pela via armada, por

meio da fragmentação dos sindicatos, da segmentação dos processos produtivos, do desmantelamento da proteção social por meio de reformas nos sistemas previdenciário, de saúde e de educação, por exemplo, incentivando o individualismo, reforçando uma assistencialização da política social com propostas focalizadas colocadas como a maior intervenção social do Estado.

Na contemporaneidade, o modo de produção capitalista transformou a esfera do trabalho assalariado, levando não apenas a uma piora na situação da classe trabalhadora, mas também à reversão de muitas conquistas alcançadas pelas lutas dos trabalhadores do início do século XX. O neoliberalismo tem alterado todos os aspectos da vida cotidiana daqueles que dependem da venda de sua força de trabalho. Por um lado, houve uma redução nas oportunidades de emprego assalariado, e por outro, a implementação da flexibilização do trabalho tem aumentado os custos, a precarização e a terceirização desses empregos. Além disso, a situação da força de trabalho excedente, que sobrevive do trabalho informal, "ilegal" ou da assistência estatal, tem se pauperizado extraordinariamente devido ao desmantelamento do Estado e à privatização do social.

Nesse contexto, as políticas de assistência começaram a fazer parte da agenda política latino-americana durante as reformas socioeconômicas dos anos 1980 e início dos anos 1990. O legado de exclusão regional e os impactos sociais nefastos associados ao modelo de desenvolvimento orientado para o mercado fizeram com que as situações precárias de vida dos grupos populacionais se tornassem foco de ação pública em um contexto político de estabilidade democrática. Durante esse período, a América Latina se tornou um cenário para a experimentação de programas de combate à pobreza, projetados para operar em conjunturas sociais críticas, financiados principalmente por organismos internacionais de crédito. Posteriormente, essas iniciativas foram transformadas em linhas de proteção relativamente estáveis, incluídas nos orçamentos nacionais e com um espectro de cobertura mais amplo (MIDAGLIA; SILVEIRA, 2011).

Em um primeiro momento, a orientação dessas propostas públicas estava voltada para o atendimento de situações de indigência, nas quais a reprodução biológica dos domicílios não estava garantida devido à insuficiência de recursos monetários e de infraestrutura básica (CEPAL, 2010). No final da década de 1990, o foco na indigência como instrumento para a elaboração de políticas de assistência se ampliou e tendeu a incorporar outros parâmetros de

intervenção que transcenderam a noção unidimensional de escassez econômica. Um conjunto de atributos populacionais, relacionados à idade, ao gênero e às características étnico-raciais, foi visto como fonte de "desvantagens sociais" (ATKINSON; DAVOUDI, 2000). No entanto, com a virada do século, na América Latina, difundiu-se a perspectiva da vulnerabilidade social (MOSER, 1998), que se manifesta como “[...] situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre, [...] que afectan las posibilidades de integración, movilidad social y/o desarrollo de las unidades (familiares) [...]” (MORENO, 2008, p. 5).

Dessa forma, estabeleceu-se no continente uma "forma" renovada de critérios de ajuste dos sistemas de proteção, que tendeu a fomentar - nos países com certo nível de consolidação de seus esquemas de proteção social - a instalação de um núcleo de atenção pública dedicado a evitar, no melhor dos casos, ou pelo menos moderar os processos de empobrecimento. Entretanto, para as nações com políticas sociais menos desenvolvidas, esses parâmetros de proteção pareciam consagrar um conjunto de medidas sociais que buscavam incluir os segmentos sociais "mais desfavorecidos" na proteção social. O novo componente de assistência torna-se socialmente relevante no século XXI, generalizando as pautas de ações que tratam da pobreza de forma focalizada. Além dessas modalidades específicas de atenção pública, uma característica adicional dessa arena de política social refere-se à ausência de atores coletivos com capacidade de pressionar por benefícios públicos.

Deve-se acrescentar também que essas novas estratégias de ação estabeleceram na região a visão política e técnica sobre a necessidade de investimento social, que havia sido inaugurada algum tempo antes, essencialmente no continente europeu, em um contexto de austeridade econômica (MOREL et al., 2012), reforçada pela crise de 2008 e pelos processos migratórios dos últimos quinze anos. Para a América Latina, esse enfoque de política pública se traduziu no já mencionado núcleo de propostas de assistência, com o objetivo de desacelerar o ciclo de geração de pobreza (MIDAGLIA; CASTILLO, 2014). Os programas de transferência monetária condicionada são indicadores sólidos desse tipo de medidas sociais.

Assim, o fortalecimento da política assistencial tem sido uma resposta generalizada na América Latina aos elevados índices de pobreza e indigência que acompanharam a entrada

do continente no século XXI. Com diferentes ritmos e intensidades, vários países passaram por crises que foram seguidas por períodos de crescimento econômico e, tanto nas crises quanto na "recuperação", os benefícios assistenciais, na forma de transferências de renda condicionadas, mantiveram seu alcance massivo, preservando seu caráter residual orçamentário. Parece que essa modalidade de prestação de serviços chegou para se estabelecer como a resposta predominante da política social, reconfigurando o papel da assistência na matriz de proteção social e redesenhando suas bases institucionais.

A seguir, faremos uma breve caracterização de vários países da região a fim de identificar algumas características históricas e conjunturais que definirão o papel adotado pelo Estado ao abordar a pobreza por meio da política de assistência social. Em primeiro lugar, verificou-se que em alguns países da região existe uma política de assistência social unificada e em outros não, e que em alguns poucos (especialmente aqueles que tiveram processos de industrialização anteriores) existe uma lei de assistência social que, pelo menos legalmente, determina um orçamento mínimo estabelecido para a assistência social, conforme mostrado na tabela abaixo:

Tabela 5. Existência de política e lei de assistência social por país na América Latina.

20 países

País	Existência de política de assistência social	Ano da política	Lei da Assistência Social	Ano ley	Instituição/ ministério/ sistema de assistência social
Argentina	Sim (Plan Nacional de Protección Social)	2017	Sim (Ley N° 13.341 é criada a diretoria nacional de assistência social)	1948	Ministerio de Desarrollo Social Secretaría de Inclusión Social. Subsecretaría de Inclusión e Integración Social. Dirección Nacional de Acompañamiento e Integración Social.
Bolívia	Red de protección social	2004	Sim (Código de Seguridad Social)	1959	El Consejo Nacional de Política Económica y Social Ministerio de Planificación del Desarrollo Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
	Sim (Política de Protección Social y Desarrollo Integral)	2007			
Brasil	Sim	1988	Sim (Lei Orgânica da Assistência Social)	1993	Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Ministério da Previdência Social (MPS)

Chile	Não	2005	Não	--	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Colômbia	Não	--	Não	--	Ministerio de Salud y Protección Social
Costa Rica	Não	--	Não	--	Instituto Mixto de Ayuda Social
Cuba	Sim (Política de Seguridad y Asistencia Social)	--	Sim (Ley de Seguridad y Asistencia Social)	2009	
Equador	Não	--	Não	--	O serviço de proteção social é um programa do governo nacional, que pertence ao Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
El Salvador	Não	--	Sim (Ley de Desarrollo y Protección Social)	2014	--
Guatemala	Não	--	Ley de Desarrollo Social y Población	2001	Ministerio de salud pública y asistencia social
Haiti	Sim. Política Nacional de Protección y Promoción Social	2020	Não	--	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST)
Honduras	Sim (Política de protección social)	2011	Decreto legislativo No. 157-2008 "Ley de Creación de la Secretaría de Desarrollo Social"	2008	Secretaría de Desarrollo Social
México	Sim (Programa Nacional de Asistencia Social)	2020-2024	Sim (Ley de Asistencia Social)	2004	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Nicarágua	Sim (Política Nacional de protección social)	2003	Não	--	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)
Panamá	Existem Programas orientados para a Proteção Social que desenvolvem um pacote de intervenções com maior peso na promoção.	--	Não	--	Dirección de Asistencia Social (DAS), como parte da estrutura do Ministerio de la Presidencia.
Paraguai	Não	--	Ley nº 4087/11 de regulación de transferencias monetarias condicionadas.	2011	--
Peru	Sim. Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social	2013	Não	--	--

República Dominicana	Plan de asistencia social de la presidencia	1989	Decretos		--
	Sim (Red de protección social)	2005			Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)
Uruguai	Não	--	--	--	Red de Asistencia e Integración Social (RAIS)
Venezuela	Não	--	Não	--	Instalação das Bases das Missões Socialistas, que são compostas por centros logísticos e operacionais construídos pelo Estado para garantir serviços de saúde, alimentação, assistência social e educação nas zonas mais vulneráveis.

Fonte: Elaboração própria com base em programas de governo e documentos ministeriais em cada um dos países.

Nos 20 países listados na tabela acima, apenas 9 deles têm uma política de assistência social e 7 têm uma lei que respalda essa política. Embora seja certo que existem programas desenvolvidos por várias instituições nos diferentes países, em 11 países não há uma política integral que abranja as diferentes ações e tenha objetivos, metas nem orçamento alocados para garantir sua execução, mas dependem do financiamento de cada instituição que os operacionaliza, o que está sujeito às autoridades políticas do momento. Embora existam algumas experiências anteriores, a maioria das políticas de assistência social nas formações sociais se materializa no início do século XXI, o que responde ao já mencionado crescimento dos programas de assistência social, especialmente os programas de transferência monetária condicionada.

Considera-se que esse novo pilar de assistência é sustentado por "noções múltiplas de pobreza" (associada aos domicílios com recursos econômicos escassos e déficits de infraestrutura nos territórios em que residem) e vulnerabilidade (associada a determinados atributos populacionais - gênero, gerações, étnico-raciais etc.). Esse grupo central de ideias promove intervenções públicas específicas, que tendem a operar de forma fragmentada, dificultando seu papel de complementaridade potencial com as políticas sociais de opção universal. Ao mesmo tempo, essa dinâmica dispersa de proteção pública é reforçada por arranjos institucionais sem autoridade política e financeira suficientes para favorecer serviços

coordenados, ao que se soma a influência dos interesses político-técnicos envolvidos nesse universo de iniciativas públicas.

Antes de identificar as principais propostas de atendimento à pobreza nas formações sociais latino-americanas por meio de programas de transferência condicionada de renda como a principal estratégia da assistência social, é interessante ressaltar a forma como cada um desses países compreende a assistência social, pois isso implica em um determinado fundamento teórico e ideológico e, portanto, na forma como intervirão por meio dos programas que incentivam.

Tabela 6- Definição da assistência social por país na América Latina. 20 países

País	Definição de assistência social
Argentina	Proteção do Estado às pessoas que, por causas fortuitas ou acidentais, estejam privadas dos meios indispensáveis à vida e àquelas que, na falta desses meios, estejam definitivamente impossibilitadas de obtê-los. (LEY N° 13.341)
Bolívia	Nenhuma informação foi encontrada.
Brasil	A assistência social é regida pelos seguintes princípios: I - supremacia da atenção às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, de modo a tornar o destinatário da ação assistencial alcançável por outras políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedada qualquer verificação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo equivalência entre as populações urbanas e rurais; V - ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (LEI N° 8.742, 1993).
Chile	A proteção social no Chile surgiu como eixo de ação política, com forte ênfase na população mais pobre e vulnerável no país, durante a última década, e se expande na direção de um sistema mais amplo na cobertura e nos serviços, a partir de um enfoque baseado em direitos, durante os últimos cinco anos. A assistência social no Chile se define como um conjunto de políticas públicas de natureza social, com o objetivo de dar aos grupos sociais vulneráveis as necessidades básicas que eles não conseguem adquirir por seus próprios meios ou por meio da oferta de programas privados. A assistência está direcionada, em sua maior parte, aos 40% mais vulneráveis do Chile, de acordo com a etapa do ciclo de vida e as necessidades específicas desses grupos em função da geografia, história, política, etc. (CEPAL, 2011).
Colômbia	A Assistência Social é um mecanismo por meio do qual o Estado busca, por um lado, proteger os mais vulneráveis (crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência, etc.) e oferecer-lhes as condições necessárias para um adequado nível de consumo de bens e serviços; e, por outro lado, enfrentar a pobreza, por meio de um crescimento sustentável e equitativo da sociedade como um todo. (MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, 2022).
Costa Rica	Nenhuma informação foi encontrada.

Cuba	O sistema de Assistência Social de Cuba é uma forma ampliada de proteger todos os trabalhadores em diferentes situações. O apoio é concedido a pessoas que não têm direito às pensões da seguridade social ou que recebem subsídios insuficientes para sua situação específica. Os principais participantes são as famílias que não têm sustento econômico adequado para a condição de doença, deficiência ou condição relacionada ao trabalho de seus membros. (CEPAL, 2022).
Equador	Nenhuma informação foi encontrada.
El Salvador	A assistência social em El Salvador é definida como os serviços e auxílios econômicos que o Estado presta às pessoas ou situações que dela necessitam, após demonstrar que a parte interessada não possui os recursos necessários para lidar com situações específicas. Portanto, as entidades gestoras alocam recursos nos orçamentos correspondentes para atender às necessidades da população necessitada.
Guatemala	Nenhuma informação foi encontrada.
Haiti	A assistência social e o cuidado social são o pilar não contributivo, financiado por recursos públicos, inclusive receitas tributárias. A assistência social deve garantir uma renda para uma vida digna ou acesso aos serviços sociais básicos. Destina-se às pessoas que não são capazes de satisfazer suas necessidades básicas por conta própria. (RÉPUBLIQUE D'HAÏTI POLITIQUE NATIONALE DE PROTECTION ET DE PROMOTION SOCIALES, 2020, p. 23).
Honduras	A assistência social é a parte não contributiva da proteção social. Refere-se ao conjunto de ações e disposições legais que visam atender às necessidades básicas e urgentes de indivíduos e grupos populacionais que não têm condições de satisfazê-las por conta própria e cuja integridade física e desenvolvimento adequado estão em risco. Esse componente inclui ações públicas e privadas, tais como: a) apoio ao desenvolvimento humano da pessoa sujeita ao atendimento dessa política, ao longo de todo o ciclo de vida e de forma adaptada ao seu contexto; b) programas de transferência de renda condicionadas e não condicionadas para a população em pobreza, extrema pobreza e em condições de vulnerabilidade; e outras voltadas para a população sujeita ao atendimento dessa política. (SECRETARÍA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL, 2018, p. 8).
México	"Se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación." (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). Ley de Asistencia Social. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LASoc.pdf)
Nicarágua	No novo esquema de desenvolvimento, a proteção social é orientada para a recuperação e a geração de capacidades humanas e produtivas de pessoas que enfrentam condições de vulnerabilidade, riscos e/ou crises sociais e econômicas. Nesse sentido, propõe-se uma mudança de paradigma, que transcende do assistencialismo social para a proteção social. Para os fins desta política, a proteção social para grupos em situação de vulnerabilidade deve ser entendida como o conjunto de políticas, programas e ações públicas, privadas e comunitárias que previnem, habilitam e reabilitam aquelas pessoas, domicílios e comunidades que, devido à sua situação de vulnerabilidade e exclusão, não têm ou correm o risco de perder o acesso a níveis básicos de bem-estar, para que possam enfrentar e lidar melhor com os riscos aos quais estejam expostos . (GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA, 2003, p. 14).
Panamá	Nenhuma informação foi encontrada.

Paraguai	Em termos de Proteção Social, e apesar do fato de que no Paraguai a pobreza é oficialmente medida por meio da renda monetária, as causas multidimensionais da pobreza são reconhecidas e, para superá-las, são definidas estratégias de intervenção integrais e são desenvolvidas políticas sociais multissetoriais. Com essa visão, são promovidas políticas voltadas para melhorar o desenvolvimento social integral, com foco na redução da pobreza e no fortalecimento do desenvolvimento do capital humano da população . (GABINETE SOCIAL, 2015).
Peru	O PNDIS busca reduzir as brechas existentes por meio de intervenções e programas sociais articulados em nível intersetorial e intergovernamental, favorecendo o acesso a serviços sociais que ajudem a reduzir a pobreza e garantam atenção prioritária à população com maiores carências. (GOBIERNO PERÚ, 2023).
República Dominicana	Na República Dominicana, a proteção social é composta por dois tipos de programas: aqueles que protegem os trabalhadores contra vários riscos, como doença, invalidez, longevidade e morte, e aqueles que transferem renda para pessoas que, de acordo com determinados critérios, são classificadas como pobres. Neste documento, chamamos os primeiros de "programas de seguridade social" e os últimos de "programas de luta contra a pobreza". Os trabalhadores informais têm acesso a programas não contributivos, que no país consistem apenas em proteção contra riscos de doença (e que, conforme observado anteriormente, discriminam entre os trabalhadores informais pobres e vulneráveis e os demais). O segundo aspecto é que o acesso aos programas contra a pobreza depende de um índice de qualidade de vida dos trabalhadores que, em última instância, está relacionado à sua renda, em princípio independentemente de sua forma de participação no mercado de trabalho (formal ou informal) (ÑOPO; BARINAS, 2021, p. 11).
Uruguay	La matriz de protección social está concebida en tres tramos: las políticas sociales universales que tienen por objetivo la construcción de igualdad, los programas sociales focalizados en la población en situación de pobreza o vulnerable a la pobreza concentrados en la integración social, y los programas sociales focalizados en la población en situación de indigencia o vulnerable a ella –lo que podemos entender como pobreza extrema- concentrados en la inclusión social” (MIDES, 2011b, p. 1). El nuevo modelo asistencial “se organiza acoplando las transferencias monetarias condicionadas (AFAM-PE) o no (TUS), de alcance focalizado masivo (AFAM-PE) o fuertemente restrictivo (TUS) con intervenciones de proximidad, focalizadas en la pobreza extrema, asentadas en el territorio y con carácter interinstitucional” (MIDES, 2011b, p.72-73).
Venezuela	Nenhuma informação foi encontrada.

Fonte: Elaboração própria com base em programas de governo e documentos ministeriais em cada um dos países.

Embora seja certo que não há consenso sobre como compreender a assistência social nos diferentes países da região, com base nas informações coletadas nos principais Ministérios que lidam com a pobreza, fica evidente que a assistência social no geral é voltada para pessoas que não contribuem com o sistema de proteção social, ela está diretamente relacionada à pobreza e à busca pela geração de capacidades humanas e produtivas das pessoas, com o objetivo de proporcionar condições para que as pessoas "que não conseguem

adquirir por seus próprios meios" o que precisam para viver, um discurso fortemente enraizado nos organismos internacionais e na ênfase dos programas de transferência monetária condicionada.

Em todos os países da América Latina existem programas de transferência condicionada de renda, que têm características diferentes, mas compartilham o núcleo fundamental da focalização e da condicionalidade para a obtenção do subsídio econômico, bem como a intenção de "melhorar o capital humano" e a inserção da pessoa que chefia a casa no mercado de trabalho, sendo que a maioria das situações é de mulheres, o que implicaria uma série de políticas para viabilizar essas condições, como a ampliação dos espaços formais de trabalho, políticas de cuidado, etc., que não são uma realidade nas formações sociais.

De modo geral, durante 2022, os países da região recorreram a uma ampla gama de estratégias de assistência social. Entre elas, conforme mencionado anteriormente, as principais continuam sendo as transferências monetárias (incluindo a criação de novos programas para atender à emergência ou o fortalecimento de alguns programas que foram implementados antes ou durante a pandemia da COVID-19), a venda ou distribuição de alimentos a preços baixos ou gratuitamente para populações isoladas e socialmente marginalizadas, subsídios aos preços de combustível e transporte, redução do imposto sobre valor agregado (IVA) para alguns produtos essenciais da cesta de consumo das pessoas mais pobres e vulneráveis, apoio ao fornecimento de alimentos (com ênfase na agricultura familiar), eliminação ou redução de tarifas para alguns bens alimentícios e redução de determinadas tarifas.

Na Argentina, por exemplo, foi concedido um auxílio à renda de 18.000 pesos⁵⁹ para proteger o poder aquisitivo das pessoas empregadas de baixa renda, trabalhadores domésticos, monotributistas e desempregados. O auxílio à renda, que totalizou US\$ 152,7, foi entregue em dois pagamentos: maio e junho de 2022 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2022). A preços de junho de 2022, a parcela de junho de 2022 cobriu 60% do custo da cesta básica e 27% da linha de pobreza total oficial na Argentina. Outra iniciativa semelhante foi a implementação de um bônus extraordinário de US\$ 101,8 para os

⁵⁹ Aproximadamente 93 dólares.

aposentados do Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) e para os beneficiários de pensões não contributivas (ARGENTINA, PODER EJECUTIVO NACIONAL, 2022).

O Senado do Brasil aprovou uma reforma constitucional (PEC 1/2022), que destinou recursos adicionais para mitigar os efeitos da inflação sobre o poder de compra das famílias. Uma das principais medidas foi a ampliação da cobertura do programa Auxílio Brasil (que, a partir de novembro de 2021, substituiu o programa Bolsa Família), por meio da inclusão de todas as famílias elegíveis, o que significaria a inclusão de mais dois milhões de famílias. Ao mesmo tempo, foi autorizado um aumento na transferência mensal para a totalidade das famílias beneficiárias do programa Auxílio Brasil por cinco meses (entre 1º de agosto e 31 de dezembro de 2022), equivalente a US\$ 203,3. A reforma também considera recursos para cobrir 50% do preço médio nacional de um botijão de gás líquido de 13 kg para as famílias beneficiárias do programa Auxílio Gás, fornecer vales para transportadores, financiar o transporte público gratuito para pessoas idosas e fortalecer o programa Alimenta Brasil, que compra alimentos de agricultores familiares, pescadores artesanais e povos originários e os distribui a grupos em situação de insegurança alimentar (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2022). É importante mencionar que os auxílios concedidos foram realizados no contexto de uma luta dentro do Congresso e dos movimentos sociais que pressionavam por uma renda mínima para sua própria reprodução; ademais, de acordo com Sitcovsky (2021), quando o Estado brasileiro realiza essa série de ações para enfrentar as condições geradas pela pandemia nos grupos mais empobrecidos, já havia investido grandes quantias de dinheiro para salvar as empresas privadas e transnacionais, garantindo sua manutenção e continuidade na acumulação e no lucro, demonstrando assim o claro conteúdo de classe que está representado no Estado.

No marco do Chile Apoya: Plan de Recuperación Inclusiva, ações específicas foram incorporadas nesse país para conter o impacto da inflação. Entre elas estão iniciativas para conter o aumento dos preços dos combustíveis (petróleo, gasolina, parafina), promover a concorrência no mercado de gás liquefeito e congelar o preço do transporte público regulamentado ao longo de 2022, uma medida que beneficiaria 5,6 milhões de usuários em Santiago e regiões (MARCEL, 2022). Posteriormente, o Bono Chile Apoya de Invierno foi implementado para ajudar os setores mais vulneráveis a lidar com o aumento dos preços dos alimentos. Essa transferência única foi focada em 60% da população de baixa renda, com

base nas informações contidas no Registro Social de Hogares. O valor do Bono Chile Apoya é de US\$ 142,7 por pessoa, representando 60% da linha de pobreza total e 89% do custo da cesta básica de alimentos, em junho de 2022. (MARCEL, 2022)

Na Colômbia, também foram implementadas medidas para promover a oferta de alimentos, incluindo a redução de tarifas sobre as importações de insumos agropecuários e produtos que afetam a cesta de consumo dos domicílios (MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, 2021 e 2022). Outras medidas se concentraram na melhoria da cadeia logística e no provimento de créditos subsidiados para o setor agrícola. Em termos de transferências de renda, a Ley de Inversión Social aprovou a expansão da cobertura e a prorrogação até o final de 2022 do Ingreso Solidario (CONGRESO DE COLOMBIA, 2021), um programa originalmente criado para enfrentar os efeitos econômicos da sindemia da COVID-19. Isso levou a um aumento na cobertura do programa em pouco mais de 2 milhões de domicílios, elevando o número de domicílios beneficiários para mais de 4 milhões até abril de 2022.

O Pacote Contra la Inflación y la Carestía (PACIC) visa a atenuar os efeitos da inflação sobre os domicílios mais vulneráveis do México. Esse pacote, que se concentra nos eixos estratégicos de produção, distribuição e comércio exterior, inclui ações para promover a oferta de alimentos (especialmente grãos), como a implementação de um programa de entrega de fertilizantes e a eliminação temporária de tarifas para a importação de cinco insumos estratégicos para a produção de alimentos e 21 produtos que fazem parte da cesta básica. O PACIC também congela os custos de transporte, busca estabilizar os preços da gasolina e do diesel e procura evitar aumentos nos pedágios e nas tarifas ferroviárias para o transporte de carga. Além disso, o PACIC contempla o fortalecimento de programas tradicionais de segurança alimentar, como o Abasto Rural (executado por DICONSA) e o Abasto Social de Leche (SECRETARÍA DE HACIENDA Y DEL CREDITO PÚBLICO DE MÉXICO, 2022). Por meio de 24.000 lojas comunitárias fixas e 300 lojas móveis, o programa Abasto Rural leva alimentos da cesta básica e outros produtos essenciais a localidades muito e altamente marginalizadas a preços subsidiados. Estima-se que o programa Abasto Rural permite que as pessoas tenham acesso a margens de poupança entre 15% e 19% (México, Gobierno de, 2022; DICONSA, 2019; SEGOB, 2021), e que seus beneficiários diretos atingiriam 22 milhões de pessoas (GOBIERNO DE MÉXICO, 2022).

No Peru, por meio do Decreto de Urgencia núm. 007-2022, foi autorizado um auxílio adicional único para os beneficiários dos programas não contributivos Juntos (transferências condicionais para famílias com crianças), Pensión 65 e Contigo (para pessoas com deficiências graves). Os três programas estavam em funcionamento antes da pandemia. Os valores da transferência extraordinária são de US\$ 53,3, US\$ 66,7 e US\$ 80, respectivamente (PERÚ, PODER EJECUTIVO, 2022). Também foi concedida uma isenção temporária do pagamento do imposto geral sobre vendas para produtos da cesta básica, como frango, ovos, pão, macarrão e açúcar, bem como seus principais insumos (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE PERÚ, 2022). Além disso, foi implementado um subsídio ao preço do gás e foram tomadas medidas para estabilizar o preço da gasolina e do diesel.

Outro exemplo das ações adotadas pelos países da região, no Uruguai, as medidas para lidar com o aumento do preço dos alimentos e de outros bens básicos visavam a atender aproximadamente um milhão de pessoas pertencentes aos grupos mais empobrecidos da população. Foram alocados recursos para aumentar em 4% as transferências feitas pelos programas Asignaciones Familiares, Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social do Ministerio de Desarrollo Social, que já estavam em funcionamento no país antes da crise. Um reforço provisório do Bono Crianza também foi implementado para famílias com gestantes e crianças menores de 4 anos de idade, e um programa de emprego temporário foi implementado para a população desocupada. Também foram aplicadas reduções do IVA direcionadas aos produtos consumidos pelos beneficiários desses programas não contributivos. Outras ações incluem a redução das tarifas sobre a importação de óleos e farinhas, o congelamento do preço do supergás e uma redução de 50% no preço das recargas deste produto.

Dessa forma, é possível constatar como a partir das forças produtivas dos diferentes países da América Latina e seus vínculos com o mercado mundial vão se viabilizar as possibilidades de ação e a tendência da política social implementada na região. Como se pode observar, é a política de assistência social que tem ganhado um lugar importante na resposta estatal ao crescimento e ao agravamento da pobreza e da desigualdade, bem como à generalização da informalidade no trabalho, onde são dadas respostas emergenciais e atomizadas à situação cada vez mais crítica da classe trabalhadora latino-americana.

4.3.1 Programas de transferência monetária como uma forma generalizada da assistência social na América Latina

Embora houvesse algumas experiências anteriores com programas desse tipo em países como o Alasca e alguns países europeus, o aparecimento de programas de transferência monetária na agenda política de vários países europeus está relacionado aos grandes acontecimentos do século XX, como a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, em um momento em que as economias estavam perdendo força e entrando na grande onda de recessão no final da década de 1960. Entretanto, a expansão de tais programas está diretamente ligada às mudanças nos padrões de proteção social motivadas pela crise estrutural do capital, que está diretamente relacionada ao que autores como Antunes (1999) chamam de desemprego estrutural.

Na América Latina, os programas de transferência de renda ganharam protagonismo no conjunto de estratégias de enfrentamento da pobreza na região a partir da década de 1990. Nesse cenário, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passam a exigir, como parte de seus empréstimos aos governos latino-americanos, a adoção de uma agenda de combate à pobreza, e uma das estratégias indicadas é a adoção de programas de renda mínima (STEIN, 2008). Essas prescrições neoliberais para atenuar "os males" dos países latino-americanos indicavam a necessidade de se realizar um conjunto de contrarreformas que transformaram radicalmente as estruturas dos Estados, promovendo privatizações, liberalização econômica, mercantilização dos serviços públicos, desmonte das políticas sociais e dos serviços públicos, entre outras características. Essas chamadas medidas de ajuste estrutural incorporadas pela maioria dos países da América Latina e do Caribe foram o início da onda neoliberal que redesenhou os programas de proteção social na região, gerando - como demonstrado nos parágrafos anteriores - um aumento do desemprego, da pobreza e da precarização das condições de vida da classe trabalhadora.

É nesse contexto que surgem os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs). Os primeiros programas aparecem em 1995, no Brasil, o Bolsa Escola em Brasília e Campinas, onde eram concedidas transferências de renda e, em contrapartida, exigia-se que crianças e adolescentes concluíssem o ensino fundamental e médio. Antes de serem unificados e reformados, esses programas foram replicados em outras partes do país. O

próximo programa desse tipo, que viria a se tornar paradigmático na época, seria o Progres, que começa a ser implementado em áreas rurais do México em 1997; ele foi o predecessor do programa posteriormente denominado Oportunidades em 2001, que começa a expandir os serviços em áreas urbanas e semiurbanas. No final da década de 1990, os PTCRs estavam presentes em três países da América Latina; atualmente, vinte países têm alguma modalidade desses programas. O número total de programas implementados por todos esses países é de 31, com mais de dois programas coexistindo em alguns países (esse é o caso do Brasil e da Colômbia, por exemplo). O processo de institucionalização crescente dos programas PTCRs na região se manifesta, portanto, em sua expansão geográfica e densificação institucional. Os programas são destinados a aproximadamente 25 milhões de famílias (cerca de 113 milhões de pessoas), o que representa cerca de 20% da população da América Latina (CEPAL, 2010).

Se levarmos em conta as pessoas trabalhadoras que contribuem para a seguridade social, podemos observar que há diferenças entre os países da região. Em geral, apenas 38,7% das pessoas ocupadas encontram-se protegidas, mas essa porcentagem diminui se considerarmos a particularidade dos trabalhadores rurais (21,9%); empregados urbanos de pequenas empresas e trabalhadores domésticos (setor informal assalariado 21,7%); trabalhadores por conta própria, familiares não remunerados ou proprietários de pequenas empresas (setor informal não assalariado 13,5%). Os funcionários públicos e os trabalhadores urbanos considerados altamente produtivos (grandes e médias empresas, profissionais e técnicos), bem como os proprietários de empresas com mais de cinco trabalhadores, têm uma situação privilegiada em termos de cobertura da seguridade social. (BOSCHETTI, 2008, p. 190). Analisando essa tendência, afirma que a "solução" encontrada pelos países para amenizar os efeitos das contrarreformas na proteção social tem sido a expansão de benefícios não contributivos, de natureza assistencial, focalizados em situações de extrema pobreza. É nesse contexto que vão se desenvolver as iniciativas para a criação de programas de transferência de renda na região. Segundo a mesma autora, a recente análise da proteção social latino-americana indica que a introdução de programas assistenciais de transferência de renda tem lugar no final da década de 1980 e durante as duas décadas seguintes, coincidindo com as transformações da proteção social no continente. Pode-se observar que o início do ano 2000 é marcado pela criação de novos programas de transferência de renda, bem como pela reforma daqueles que já existiam. Além disso, nesse mesmo período, 189

países assinaram a declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e intensificaram-se as ações para o cumprimento das metas estabelecidas pelas Nações Unidas (STEIN, 2005, p. 271).

Desde então, os programas desse tipo que foram implementados na região ocuparam um lugar importante na estrutura dos sistemas de proteção social e se revelam como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso econômico (STEIN, 2008). Essa proliferação de programas dessa modalidade é mostrada na Tabela 7.

Tabela 7- Principais programas de assistência social nas formações sociais latino-americanas. 21 países

Programas	País
Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-)	Argentina
Familias por la Inclusión Social (2005-2010)	Argentina
Jefes y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005)	Argentina
Programa de Ciudadanía Porteña (2005-)	Argentina
Creando oportunidades para nuestra transformación social (Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST) (2011-)	Belize
Bono Juancito Pinto (2006-)	Bolívia (Estado Plurinacional da)
Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-)	Bolívia (Estado Plurinacional da)
Bolsa Alimentação (2001-2003)	Brasil
Bolsa Escola (2001-2003)	Brasil
Bolsa Família (2003-2021)	Brasil
Cartão Alimentação (2003)	Brasil
Programa Bolsa Verde (2011-2018)	Brasil
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1996-)	Brasil
Chile Seguridades y Oportunidades - SSyOO (Ingreso Ético Familiar - IEF) (2012-)	Chile
Chile Solidario (2002-2017)	Chile
Subsidio Único Familiar (1981-)	Chile
Familias en Acción (2001-)	Colômbia
Red Unidos (Ex Red Juntos) (2007-)	Colômbia
Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005-2012)	Colômbia
Avancemos (2006-)	Costa Rica
Crecemos (2019-2021)	Costa Rica
Superémonos (2000-2002)	Costa Rica
Plan Puente al Desarrollo (2015)	Costa Rica
Bono de Desarrollo Humano (2003-)	Equador
Bono Solidario (1998-2003)	Equador
Desnutrición Cero (2011-)	Equador
Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria) (2005-)	El Salvador
Bono Social (ex Mi Bono Seguro) (2012-)	Guatemala
Mi Familia Progresá (2008-2011)	Guatemala
Programa Bolsa Social (ex Mi Bolsa Segura) (2012-)	Guatemala
Programa VIDA (2017-)	Guatemala

Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora (2007-2008)	Guatemala
Ti Manman Cheri (2012-)	Haití
Bono Vida Mejor (ex Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición) (2010-)	Honduras
PRAF/BID Fase II (1998-2005)	Honduras
PRAF/BID Fase III (2006-2009)	Honduras
Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990-2009)	Honduras
Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (2001-)	Jamaica
Becas para el Bienestar Benito Juárez (2019-)	México
Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá) (1997-2014)	México
Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, "Prepa Sí" (2007-2019)	México
Prospera. Programa de Inclusión Social (2014-2019)	México
Red de Protección Social (2000-2006)	Nicarágua
Sistema de Atención a Crisis (2005-2006)	Nicarágua
Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005-)	Panamá
Programa de Asistencia Social Educativa Universal (PASE-U) (2020-)	Panamá
Red de Oportunidades (2006-)	Panamá
Abrazo (2005-)	Paraguai
Tekoporã (2005-)	Paraguai
Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005-)	Peru
Programa Solidaridad (2005-2012)	República Dominicana
Progresando con Solidaridad (2012-)	República Dominicana
Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) (2005-)	Trinidad e Tobago
Asignaciones Familiares - Plan Equidad (2008-)	Uruguai
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)	Uruguai
Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria) (2006-)	Uruguai

Fonte: Base de dados dos programas de proteção social não contributiva na América Latina e Caribe (CEPAL, 2023).

A tabela acima mostra alguns dos principais programas de transferência de renda nos países latino-americanos, que surgiram especialmente no início do século, com crescimento exponencial. Dos programas mencionados, alguns não existem mais ou foram modificados por outros programas com características diferentes, mas com a mesma lógica de seletividade e focalização para a atenção das pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

As proposições a seguir são apresentadas em uma tentativa de explicar o significado sócio-histórico dos programas e, ao mesmo tempo, levantar questões e problemas sobre eles, uma vez que o processo de expansão dos programas PTCRs faz parte de um movimento geral de expansão do componente assistencial das políticas sociais nas últimas quatro décadas nos

países da América Latina. Essa expansão responde à gestão estatal do "sujeito pobre", que expressa outro movimento: o crescimento da superpopulação relativa para o capital (MARX, 2011) e, em correlação, da *superexploração* da força de trabalho (MARINI, 1991) no capitalismo periférico e dependente latino-americano. Essa afirmação tenta explicar um determinante estrutural dos PTCRs que explica por que eles surgem, se desenvolvem e se consolidam nas últimas três décadas em vários países da América Latina, independentemente das personificações do capital e das orientações político-ideológicas incorporadas pelos diferentes governos. Ou seja, o elemento comum em todos os países que implementam alguma modalidade desses programas é o crescimento de uma população sobrando para a reprodução do capital, expressado no crescimento e na consolidação de uma massa pobre na população e na imposição desses programas por organismos financeiros internacionais como parte das estratégias do capital para sua reprodução.

Evidenciado nos dados apontados, especialmente sobre desemprego e pobreza, esse processo de geração de uma superpopulação relativa para as necessidades médias de acumulação de capital se revela como um processo estrutural da sociedade capitalista, em que a população da classe trabalhadora: “[...] con la acumulación del capital producido por ella misma, produce en volumen creciente los medios que permiten convertirla en relativamente supernumeraria” (MARX, 2011, p. 785). Essa população, por não ser absorvida pelo mercado de trabalho, é inserida em espaços de informalidade laboral, que marca um trabalho que se realiza fora do marco jurídico e que geralmente está associado a baixos salários, flexibilidade no contrato e flexibilidade no local e horário de trabalho. Por outro lado, esse proletariado que é empurrado para fora do mercado de trabalho ou incorporado a ele de forma "precária" também perde os benefícios sociais (seguros para desemprego e velhice, saúde etc.) previstos pelo sistema de proteção social do Estado. Isso se deve ao fato de que o desenvolvimento histórico da proteção social esteve, em geral, vinculado à condição ocupacional do indivíduo, de modo que o trabalhador deslocado do mercado de trabalho é, por decantação, uma pessoa deslocada do seguro social garantido por pertencer ao mercado de trabalho. É essa massa da população que se reproduz na pobreza que se constituiu no objeto e sujeito central da política social no último período, e que determina o peso progressivo que o componente assistencial vem adquirindo na mesma - denotando um processo de "assistencialização" (ANDRENACCI, 2006) da política social.

O processo de expansão dos PTCRs se articula na dinâmica contraditória da luta de classes como mecanismo de contenção sociopolítica do sujeito pobre e, assim, os PTCRs fazem parte da construção da hegemonia política da classe dominante, no âmbito dos Estados "desprovidos de caráter" (ZAVALETA, 1985). Embora esses programas tenham uma estrutura e uma dinâmica político-institucional comum (subsídio monetário não contributivo vinculado a condicionalidades) que nos permite falar de um tipo particular de política, é importante ressaltar que há diferenças tanto em termos de formulação quanto de instrumentalização dos programas que impedem uma análise generalizada e, portanto, homogênea das experiências. Uma das características que definem as transferências de renda são as condicionalidades em saúde e educação. Embora não sejam aplicadas da mesma forma em todas as experiências, em geral elas tendem a ser reforçadas pela modelagem das práticas da vida cotidiana dos sujeitos que recebem o subsídio. As condicionalidades para o beneficiário do PTCRs, que funcionam como um requisito básico para a obtenção do benefício, podem assumir duas modalidades principais. A primeira modalidade se refere à obrigação do tutor (na maioria dos casos, os regulamentos indicam que a mãe é a responsável) de garantir que seus/uas filhos/as frequentem o sistema educacional, seja em nível primário ou secundário. A segunda modalidade está vinculada ao componente de saúde, em que o tutor também deve cumprir com a frequência de seus/uas filhos/as a níveis mínimos de controle de saúde e médico. Essas duas modalidades de condicionalidade para a entrega do recurso monetário podem ser apresentadas isoladamente ou em combinação uma com a outra. Além disso, em alguns casos, o benefício monetário também pode ser combinado com um benefício não monetário (em espécie) que se apresenta como um complemento.

Assim, por exemplo, no Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras ou no programa Oportunidades de México, além do benefício em dinheiro, pode ser adicionada a transferência de um componente educacional, como material escolar. O descumprimento pelos usuários das condicionalidades estipuladas em qualquer um dos programas implica sanções que podem variar desde a interrupção parcial do benefício até seu cancelamento total como forma de punição pelo "descumprimento", reforçando o estigma que culpabiliza a pessoa pobre. Em geral, o grau de sanção responde ao lugar que a condicionalidade ocupa no projeto geral do programa. Podemos observar dois fundamentos discursivos principais que sustentam o projeto e a implementação das condicionalidades nas transferências de renda. O

primeiro fundamento discursivo tem aparentemente bases técnico-científicas e fundamenta-se no conceito de "capital humano". Uma frase do documento Panorama general: Transferencias monetarias condicionadas (2009) do Banco Mundial sobre condicionalidades deixa evidente esse argumento:

pueden justificarse si los hogares están realizando una subinversión en el capital humano de sus niños: por ejemplo si tienen creencias erróneas acerca de los retornos de dichas inversiones, si hay un “altruismo incompleto” entre los padres y sus hijos, o si existen externalidades importantes en relación con las inversiones en salud y educación” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 2).

Essa linha de argumentação, muito presente nos documentos oficiais dos organismos internacionais de crédito que intervêm na região, sintetiza-se em uma explicação da pobreza baseada no indivíduo e em sua culpabilização: baixo investimento em capital humano - baixa produtividade - baixa renda - permanência na condição de pobre, o que implica um círculo vicioso que, por sua vez, é explicado como "reprodução intergeracional da pobreza".

Outro argumento discursivo é de caráter político, no qual a presença de condicionalidades nas transferências de renda é justificada pela suposta busca de uma base de legitimidade da política na sociedade, que é um dos principais objetivos da assistência social. Também é importante destacar a dimensão do cuidado com a infância na família, ou seja, o trabalho reprodutivo desenvolvido no interior da unidade familiar. O trabalho reprodutivo que se desenvolve em um contexto em que os baixos salários não permitem que esse trabalho seja resolvido por meio do setor privado e a escassez de políticas públicas (tanto no cuidado com as crianças quanto no cuidado com a velhice), combinados com padrões culturais históricos - a consideração do cuidado como uma função individual e privada, articulada com a divisão sexual do trabalho - levam a uma sobrecarga das mães no cuidado com a infância. A grande maioria das experiências de PTCRs na região aponta, em seus projetos institucionais, a mãe como a titular do benefício e, conseqüentemente, como a pessoa que deve ser responsável pela gestão geral do mesmo. Essa característica é o que leva Pautassi (2009) a apontar que as transferências não implicam uma mudança em uma matriz político-estatal que tende a reforçar a tendência social (em si mesma assimétrica) do trabalho reprodutivo. Seguindo a mesma autora, afirma-se: “más allá del lenguaje modernizante que impregna a estos programas, vinculados con ‘la ciudadanía’, la ‘participación’, la mujer

aparece circumscripita a roles tradicionales y, en tanto ‘madre’, su función principal consiste en garantizar el bienestar y desarrollo de los hijos” (PAUTASSI, 2009, p. 5).

Entretanto, indo além do apontamento desses fundamentos discursivos, é importante destacar o resultado material e simbólico que resulta da implementação prática concreta dessas condicionalidades. O que se pode vislumbrar é que, por si só, a aplicação das condicionalidades pressupõe a distorção, em nível jurídico-político, do "direito do cidadão" que deveria garantir o benefício em questão. Isso ocorre porque o direito como um direito universal não pode estar sujeito a nenhuma condicionalidade. Isso resulta em uma negação parcial ou absoluta do status de direito social que os benefícios concedidos pelas transferências têm, pois eles se tornam a base para processos de discriminação e estigmatização. Finalmente, em termos mais gerais, a condicionalidade inscrita nas ordens político-institucionais das transferências se inscreve em dispositivos de controle por meio da modelagem das práticas e ações da vida cotidiana do trabalhador e de sua família. A modelagem das condutas envolvidas nesse desenho institucional manifesta a reatualização técnico-política e discursiva de uma lógica estrutural que sempre esteve presente na política social, como a "indução comportamental" sobre os sujeitos (NETTO, 1997, p. 10).

5 A CONFORMAÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NA COSTA RICA

O desenvolvimento desta seção consiste em uma abordagem da experiência do Brasil e da Costa Rica na conformação da assistência social, levando em conta suas diferenças históricas, a fim de compreender as particularidades de cada uma das formações sociais e seu desenvolvimento a partir de suas possibilidades objetivas desde os primórdios da intervenção sistemática do Estado na assistência social até os dias atuais.

Embora a tendência da política de assistência social na região latino-americana tenha se desenvolvido de forma generalizada, abordaremos agora as realidades brasileira e costaricense para conhecer, a título de exemplo, como a assistência social se desenvolveu e as particularidades desses países.

5.1 A política de assistência social no Brasil

O Estado tem um papel primordial na vida da população e, embora represente uma série de contradições da luta de classes, é dirigido principalmente pela classe hegemônica (ou fração da classe hegemônica) em um determinado momento histórico. É o Estado que dita as regras por meio das legislações e de outras estratégias, viabilizando ou inviabilizando os direitos da população, razão pela qual é o Estado que mantém o funcionamento ou não das políticas públicas e lhes imprime sua direcionalidade. Na atual conjuntura, identifica-se uma retração do Estado em níveis que inviabilizam até mesmo a reprodução social, transferindo responsabilidades a outros setores, principalmente à própria sociedade civil, na manutenção e reprodução de suas próprias condições.

A partir do discurso da cultura da crise (MOTA, 1995), permite-se a expansão do projeto neoliberal sob a justificativa de que é necessário cortar os gastos públicos, referindo-se especialmente aos gastos sociais, por meio de cortes orçamentários para políticas públicas como saúde, educação, assistência social, cultura, lazer, previdência social e outras, a fim de se obter uma "recuperação da economia". Entretanto, isso é uma falácia quando identificamos que, concretamente, o orçamento subtraído está sendo utilizado para investimento no setor privado, em bancos ou no pagamento de juros da dívida pública.

É certo que, nesse sistema capitalista de produção e reprodução social, que expropria a riqueza socialmente produzida para uma pequena parcela dos detentores do capital, tornou-se evidente que a ausência de um Estado que promova a proteção social agrava ainda mais as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora. As políticas, conforme evidenciado por diversos autores citados neste trabalho, têm sido desmanteladas, com forte tendência à assistencialização, e o que antes era concebido como um direito deu lugar à filantropia e à caridade. O cenário é de forte falta de proteção social, com poucas e insuficientes políticas para responder à realidade que impacta a classe trabalhadora. Somado a isso, há uma tendência à desregulamentação do mundo do trabalho, à desvalorização do humano em face da acumulação de riqueza, ao aumento da expropriação, às formas de trabalho incompatíveis com as reais possibilidades dos seres humanos e das famílias que conduzem ao aprofundamento das refrações da questão social.

Podemos compreender que a assistência social, no contexto atual da América Latina, no que foi possível posicionar como um dever do Estado e um direito de quem dela necessita, foi transferida para a responsabilidade das pessoas que utilizam os serviços e programas, em uma lógica de culpabilização pela situação em que vivem e condicionada a elementos que não dependem delas ou de suas famílias. Um exemplo de políticas focalizadas e insuficientes é o programa Bolsa Família do Brasil⁶⁰, onde o Estado condiciona a inserção de crianças menores na escola sem dar condições para que os centros de ensino recebam essas pessoas com qualidade no serviço prestado, já que nesse país, o investimento em educação foi congelado por um período de vinte anos, onde não haverá investimento compatível com a real necessidade do momento, colocando a culpa da evasão escolar nas próprias famílias.

Além disso, estigmatiza-se a pessoa usuária, referindo-se a ela como “os usuários não aderem ao serviço” Além disso, estigmatiza-se a pessoa usuária, referindo-se a ela como “os usuários não recebem o serviço” (OLIVEIRA, 2021, p. 75-76), quando o serviço realmente não atende às necessidades das pessoas usuárias. Assim, “as famílias trabalhadoras que não são atendidas pela política pública de assistência social acabam recorrendo às igrejas, às instituições filantrópicas, à caridade daqueles que têm melhores condições materiais - entre

⁶⁰ Esse programa será desenvolvido em mais detalhes a seguir.

eles os políticos que se utilizam dessas ações para gerar clientelismo” (OLIVEIRA, 2021, p. 77).

As estatísticas brasileiras mostram que, durante quase cinco décadas do século XX, o país conseguiu expandir rapidamente sua economia, mas não obteve resultados consideráveis no âmbito social. A formação social do Brasil, determinada por sua posição de dependência e, portanto, subordinada aos países centrais do sistema capitalista, fez com que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil assumisse particularidades históricas, que são amplamente discutidas no debate intelectual do país⁶¹. A seguir, apresentamos um breve panorama histórico da conformação e transformação da política de assistência social no Brasil, como um produto histórico e condicionado pelos determinantes do desenvolvimento do capitalismo dependente nessa formação social.

5.1.1 Gênese e desenvolvimento da assistência social brasileira

Dentre as características da formação social brasileira, encontram-se o processo de colonização, o predomínio de atividades econômicas exportadoras, o papel da classe dominante e o trabalho escravo como mediações fundamentais para a análise da trajetória histórica desse país. A generalização do trabalho assalariado e do regime democrático fazem parte da construção da proteção social no mundo, o que não exclui o Brasil, onde esses dois elementos só foram introduzidos no final do século XIX, com a abolição formal da escravidão em 1888 e a instauração da primeira república em 1889. Embora a questão social no Brasil, como expressão da contradição capital-trabalho, tenha surgido com a transição da economia primário-exportadora para a urbano-industrial, foi somente no final da década de 1920 que a questão social foi tratada por meio da repressão e do autoritarismo das forças públicas e privadas. Isso não deve ser confundido com o desenvolvimento de ações voltadas para o enfrentamento de algumas de suas expressões.

No Brasil colonial havia um histórico de caridade e filantropia, entretanto, as iniciativas de proteção social nesse país com ações sistemáticas do Estado para a atenção

⁶¹ As particularidades da formação social brasileira foram analisadas por Caio Prado, Nelson Werneck Sodré, Jacob Gorender, Florestan Fernandes, Octávio Ianni, José Chasin, Antonio Carlos Mazzeo, entre outros estudiosos do assunto.

dessas manifestações da questão social ganham volume fundamentalmente a partir da década de 1930 do século XX. Nesse período, o país passou por uma mudança no jogo político e econômico, por exemplo, com a chamada Revolução de 1930; nesse sentido, a ascensão da burguesia industrial e a emergência da classe operária constituíram novos sujeitos presentes na realidade nacional. Desde os primeiros anos do século XX, a classe operária brasileira iniciou sua participação política no país, com uma rica tradição sindical por meio da qual foram organizadas muitas manifestações sociais. Esse movimento é uma mediação importante para problematizar as iniciativas estatais que se seguiriam, pois, embora seja um fato que o Estado tem um forte componente de classe, funcionando para atender às necessidades do capital, as políticas sociais só podem ser analisadas com referência à luta de classes, o que pode ser constatado, por exemplo, na consolidação das leis trabalhistas em 1933.

Outro elemento importante que contribui para que o Estado tenha assumido certas funções no campo da proteção social, tanto na reprodução material quanto espiritual da força de trabalho, foi o fato de que, até a década de 1930, o empregador industrial era responsável pela totalidade dos custos de reprodução de seu trabalhador. As vilas operárias confirmam o exposto anteriormente, uma vez que, na maioria dos casos, a moradia, a saúde, a educação e a assistência aos trabalhadores eram de responsabilidade das empresas, o que significa que, com o desenvolvimento do processo de industrialização, uma parte significativa dos custos de reprodução da força de trabalho foi sendo externada da estrutura interna de produção, ou seja, deixou de ser garantida pelo patrão. Dessa forma, o salário recebido pelo trabalhador deveria garantir os gastos com alimentação, vestuário, moradia, previdência, assistência, educação, saúde, entre outros. Cignolli (1985) afirma que “[...] ‘o salário mínimo’, foi rigorosamente interpretado pela legislação como salário de subsistência (a saber, de reprodução)”. Esse foi o contexto da emergência das políticas sociais de proteção ao trabalho no Brasil, em que o Estado paulatinamente assumia um lugar de destaque na condução de um novo padrão de reprodução da acumulação capitalista no país. As iniciativas estatais voltadas para a garantia de condições para a expansão urbano-industrial tomaram corpo, de modo que inúmeras ações deram forma a esse novo padrão em que a intervenção pública no processo produtivo era de essencial importância.

5.1.2 As primeiras iniciativas de proteção social no Brasil

Entre 1930 e 1980, a produção nacional se expandiu amplamente, o que possibilitou a construção de uma nova estrutura produtiva nacional de base industrial, e estavam sendo criadas as condições para o desenvolvimento de um sistema de proteção social no país. Esse longo período foi atravessado por enormes conquistas em termos de produção de bens e serviços no Brasil. Não obstante, os avanços no processo de consolidação da sociedade urbano-industrial foram permeados por profundas contradições; a melhoria dos resultados econômicos não foi suficiente para que o país apresentasse níveis de pobreza e desigualdade social comparáveis aos de países centrais com desempenho econômico similar, demonstrando que a base constitutiva do modo de produção capitalista está na dependência e na desigualdade estrutural.

Uma análise da história brasileira a partir das décadas de 1920 e 1930 indica que a nova dinâmica econômica e social exigia uma intervenção sistemática do aparelho estatal, fato que é alcançado com as primeiras iniciativas desse período. O Estado começou a financiar um conjunto de políticas sociais, incluindo educação, saúde, pensões e assistência, por meio da arrecadação de impostos. Entretanto, não se tratava de um sistema abrangente de proteção social, pois essas políticas estavam vinculadas apenas aos trabalhadores assalariados formais. Essa dinâmica entre o trabalho assalariado formal e a proteção social é uma marca indelével da realidade brasileira, conforme evidenciado pelas “caixas de aposentadorias” e as pensões.

Além disso, melhores benefícios e programas foram registrados entre as categorias profissionais mais organizadas e mais importantes na produção capitalista. Em 1923 - um ano-chave para a compreensão da política social brasileira - foi aprovada a lei "Eloy Chaves", que tornou obrigatória a criação de *Caixas de Aposentadoria e Pensão* (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, como os ferroviários e marítimos. “[...] Naquele momento, o Brasil tinha uma economia basicamente fundada na monocultura do café voltada para a exportação [...], produto responsável por cerca de 70% do PIB nacional”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 80). Em 1933, o Estado cria um novo tipo de instituição, o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP) e, com ele, o fundo nacional comum a todos os

trabalhadores do setor privado, que lançou as bases do que mais tarde se tornaria o sistema de previdência social do país.

Por meio de decretos e leis orgânicas, a seguridade social tomou forma, mantendo um formato nítido e incorporando trabalhadores não contribuintes, como no caso dos trabalhadores rurais, assumindo uma lógica bismarckiana. No campo da assistência social, as primeiras iniciativas mais sistemáticas de ação do Estado serão observadas - ao menos no âmbito federal - com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Essa instituição, marcada pela tutela, pelo favor e pelo clientelismo na relação entre Estado e sociedade, é bastante conhecida, pois, tendo sido criada inicialmente para assistir às famílias "dos pracinhas" da Segunda Guerra Mundial e presidida pela então primeira-dama Darci Vargas, a LBA reformulou seus estatutos, definindo como sua principal finalidade a defesa da maternidade e da infância.

Novas reformulações dos estatutos ocorreram em 1966 e 1979, a fim de adequar as instituições às mudanças nos mecanismos básicos da política social, como resultado da unificação dos institutos de aposentadoria e pensão em 1966 e da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em 1977.

[...] Em 1946 a LBA deveria subordinar suas ações à orientação técnica traçada pelo Departamento Nacional da Criança; em 1977, com a criação do Sinpas, a LBA foi encarregada de implantar e executar a política nacional de assistência social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política. (SPOSATI et al, 1989, p. 63-64).

Ao longo de sua história, a assistência social foi permeada por fortes interesses políticos, o que acabou por criar uma dinâmica de usos e abusos político-eleitorais, levando a uma forte identificação entre assistência social e clientelismo, marcada por uma questão de gênero feminino, que se materializa muito nitidamente na figura da primeira-dama. Outras características fizeram parte da trajetória dessa política, como a fragmentação, a focalização e a seletividade. Da mesma forma, os limitadíssimos recursos destinados ao financiamento das ações assistenciais foram tradicionalmente objeto de desvios, corrupção e malversação de fundos. Assim, em cada fase do desenvolvimento do país, as políticas sociais e da assistência social foram modificadas de acordo com as necessidades do capital e da luta de classes de cada momento histórico.

5.1.3 A construção da seguridade social brasileira e seu enfraquecimento

O movimento pela redemocratização (1979-1988) do país lutou para restabelecer as liberdades democráticas que haviam sido duramente aniquiladas durante o período da autocracia burguesa. As mobilizações populares, as manifestações do ABC paulista, entre outras ações da classe trabalhadora, ativaram a luta por mudanças na sociedade brasileira. Na década de 1980, devido à força da pressão da classe trabalhadora organizada, novas mudanças foram feitas no âmbito das políticas de proteção social, inclusive sendo institucionalizadas no final da década com a Constituição de 1988. (MOTA, 2000, p. 142).

Pela primeira vez na história do Brasil, a assistência social foi expressamente reconhecida como uma política social. Com essa Constituição, as políticas de saúde, previdência e assistência passaram a fazer parte da seguridade social brasileira⁶²:

[...] o essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de bem-estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isso, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade. (NETTO, 1999, p. 77).

Essa Constituição de 1988, inaugurou uma nova perspectiva jurídico-política com a incorporação da seguridade social, já amplamente desenvolvida nos países centrais. Mota (2000, p. 143) elucida que, embora a Constituição de 1988 apresente uma significativa expansão da seguridade, com a universalização dos serviços sociais públicos e uma maior participação dos usuários na gestão do sistema - por força de intensas lutas sociais -, também mostra que o preço dessa expansão foi o de criar condições para institucionalizar a inclusão de trabalhadores antes excluídos do sistema de proteção social, ou seja, os segmentos oriundos do mercado informal de trabalho e aqueles não inseridos na produção por meio de programas de assistência social, como também da expulsão gradual dos trabalhadores assalariados com maior poder aquisitivo para o mercado de serviços, como no caso da

⁶² O caso é diferente na Costa Rica, onde a proteção social compreende a seguridade social (articulada com as pessoas trabalhadoras formais) e a assistência social (voltada para a população que vive na pobreza).

mercantilização da saúde e do sistema de previdência privada. E não demorou muitos anos para que a Constituição fosse modificada, o que levou a uma série de processos de desmantelamento que continuam até hoje, e com intensidade cada vez maior. Os anos seguintes foram fortemente influenciados pelas determinações do *Consenso de Washington*, e a onda neoliberal invadiu os países, impactando e transformando substancialmente as estruturas dos Estados, que foram encarregados de operacionalizar as orientações emanadas dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

Os governos seguintes, após a década de 1980, assumiram o compromisso de consolidar o receituário de *Washington*, o que por si só, segundo Couto (2004), gerou uma dupla implicação, pois, por um lado, havia a expectativa de avanços constitucionais, que ampliaram os direitos sociais, e, por outro, a incorporação das orientações econômicas do Consenso exigia a redução dos gastos com políticas sociais e o redimensionamento do Estado no âmbito social:

No conjunto das orientações indicadas no Consenso, inspiradas pelo receituário teórico neoliberal, que teve adoção em quase todos os países do mundo, na década de 1980, estão: a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada. (COUTO, 2004, p. 149).

A transição da década de 1980 para a década de 1990 transforma o avanço até então alcançado no campo jurídico-institucional, especialmente nas políticas sociais relacionadas à seguridade social. No entanto, os anos seguintes foram devastadores para seu desmonte com a invasão do receituário neoliberal, que marcou a década de 1990 e se enraizou de tal forma que suas determinações continuam a ser reproduzidas e incorporadas ao fazer estatal, apesar da governança de partidos políticos de tendência de esquerda ou centro-esquerda, no fundo, mantém-se a mesma agenda do capital.

A consolidação do ideário neoliberal no Brasil contemplou uma série de mudanças no Estado brasileiro, contrariando as expectativas populares que mobilizaram o país no processo de redemocratização ao longo da década de 1980. A adesão tardia do Brasil ao neoliberalismo em relação aos países do capitalismo central na década de 1990 foi desastrosa do ponto de vista das conquistas alcançadas na Constituição Federal de 1988 e de um projeto

mais amplo de democracia para a sociedade brasileira. A reestruturação da produção foi combinada com a busca pelo desmantelamento das leis trabalhistas, consolidando o neoliberalismo com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse processo, as medidas desse governo são evidentes principalmente nas privatizações, que, combinadas com outras estratégias, implicaram a adequação do governo aos ditames do mercado financeiro internacional. Dessa forma, realiza-se uma suposta "reforma" do Estado, que é o cerne dessas propostas neoliberais. Nesse sentido, Behring (2008) apresenta elementos elucidativos para demonstrar que o que de fato ocorreu foi um intenso movimento de contrarreforma, com nítidos retrocessos no campo dos direitos e das garantias sociais. Essa autora menciona que, no âmbito do Estado, a contrarreforma teve seus princípios basilares no Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE-Mare).

Essa contrarreforma defendida buscava seguir caminhos como ajuste fiscal, reformas econômicas para o mercado, abertura do comércio e privatizações, reforma do sistema previdenciário, inovação dos instrumentos de política social e reforma do aparato do Estado. Behring (2008) explica que é proposta uma definição completa do papel do Estado, o que implicaria passar para o setor privado atividades que pudessem ser controladas pelo mercado, o que geraria a transferência de responsabilidades do Estado, especialmente com serviços sociais, para organizações da sociedade civil. Nessa direção, a autora destaca que o processo de contrarreforma do Estado se processou por meio de três direções essenciais: em primeiro lugar, por meio da flexibilização das relações de trabalho, que propunha a retirada do Estado da regulação das relações laborais, com o objetivo de flexibilizar as relações contratuais de trabalho como forma de acentuar os níveis de exploração, aumentando, assim, as possibilidades de mais-valor transferido ao capital. Em segundo lugar, as privatizações e a relação do país com o capital estrangeiro processaram a subalternidade do Brasil em relação aos países centrais, recolocando em novos lugares as relações de favores ao capital estrangeiro, sempre em detrimento dos interesses nacionais, impossibilitando a superação da trajetória de heteronomia e dependência da economia brasileira, efetivando uma intensa transferência da propriedade nacional para a estrangeira, aumentando a dívida pública, desestabilizando a moeda etc. Por fim, a ofensiva contra a seguridade social, em que a configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social é fortemente tensionada pela contrarreforma, tendo como tendência geral a redução de direitos sob a

justificativa da crise fiscal, prevalecendo o trinômio do ideal neoliberal: privatização, focalização e descentralização.

Esse fato determinou o curso da seguridade social brasileira nos anos seguintes, que pode ser expresso como o período do desmonte da nação, uma vez que elementos como a privatização em combinação com a abertura da economia brasileira fazem parte da receita seguida. De acordo com Singer (1999), a política econômica do presidente Fernando Henrique Cardoso foi um momento importante desse desastre social, pois esse governo optou pela implementação ferrenha da política neoliberal e pela integração submissa à economia mundial por meio de uma abertura econômica desenfreada, em que o parque industrial foi reduzido e desnacionalizado juntamente com a expansão do desemprego.

Vianna (1999; 2001) menciona que nesse período a assistência social foi diluída em várias instâncias governamentais, sofreu uma forte instabilidade institucional e foi minimizada a uma condição assistencialista, com prevalência da caridade pública, muito distante da ideia contida na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A autora menciona que o conceito de seguridade social, que tinha uma expectativa de justiça social, com uma simbologia redistributiva e de cidadania, encontra-se na Constituição brasileira com letra morta, ou seja, com um vazio em seu conteúdo concreto e destituído de qualquer mecanismo de operacionalização. As ações assistenciais do Estado nos governos de Fernando Henrique Cardoso foram operacionalizadas pelo "Programa Comunidade Solidária" com o pressuposto de um novo solidarismo, esvaziado de conteúdo classista, e a política de assistência social se expande por todo o país, reintroduzindo práticas caritativas e filantrópicas.

De acordo com Silva:

O Comunidade Solidária, do nosso ponto de vista, representou um enorme retrocesso prático-operativo e teórico-político para o campo da assistência social: Na perspectiva do corte neoliberal, que marca o Comunidade Solidária, o Estado se afasta das políticas sociais, transferindo essa responsabilidade para a sociedade, sob a capa da solidariedade e da participação social face ao enfrentamento da pobreza. (SILVA et al 2001, p. 81).

Dessa forma, aprofundaram-se os traços conservadores que orientaram as políticas sociais, especialmente no final do século XX, evidenciados na fragmentação, focalização e seletividade, que passam a orientar as ações estatais na área social, e a combinação desses

três elementos configurou o perfil regressivo dessas políticas. Segundo Mota (2000, p. 43), no Brasil, a principal proposta do grande capital em relação à seguridade e à assistência social baseava-se no mercado e na "solidariedade entre classes antagônicas", constituindo uma modalidade de associação entre a mercantilização/assistencialização da seguridade social. Essa tendência, presente nos governos de Fernando Henrique Cardoso, expressa-se no ajuste dos gastos com as políticas sociais; no Brasil, com a assinatura de vários acordos financeiros com agências internacionais, foi necessário adequar a máquina estatal às exigências dessas instâncias, e a solução foi cortar os gastos sociais, conforme demonstrado a seguir: “Em 1995, o conjunto da despesa social em relação ao orçamento liquidado total foi de 25%; em 1996, 26,6%; no ano seguinte foi de 23,9%; em 1998, caiu para 20%; em 1999, 26,4%; no ano posterior, nova queda: 21,2%. E chegou a 24,8%, em 2001” (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002, p. 121).

Se compararmos esses dados com a transferência de recursos para o pagamento da dívida externa, podemos observar a lógica desse corte na intervenção estatal na área social. Um exemplo disso pode ser visto em Benjamin (2004), “[...] o orçamento de 2001 mostra que o Estado gastou R\$ 53 bilhões em saúde, educação, erradicação da pobreza, cultura e ciência e tecnologia, contra R\$ 140 bilhões na rolagem da dívida interna.” A política de corte de gastos sociais foi acompanhada por uma retração significativa das políticas sociais, com uma intenção de desresponsabilizar o Estado. Isso foi implementado de várias formas, como o processo de mercantilização que marcou a tendência da seguridade social no Brasil, que inclui a expansão da assistência social e a privatização das pensões, bem como da saúde pública. Embora seja certo que esse não é um processo essencialmente novo, já que as primeiras iniciativas de mercantilização foram registradas desde os tempos da ditadura, especialmente no campo da saúde, a última reforma das pensões transformou essa política em um excelente espaço para a busca de lucros, acompanhando as tendências da mundialização financeira com a proliferação de fundos de pensão privados. Assim, a questão da mercantilização como uma característica que permeia a seguridade social contemporânea deve ser analisada à luz das tendências universais que constituem o chamado capitalismo tardio. Se retomamos o que Mandel (1982) referiu sobre supercapitalização (existência de capital excedente que encontra dificuldade de valorização), a economia mundial, desde que

entrou na fase imperialista, tem convivido com esse excesso de capital, buscando a solução na penetração desse capital no setor de serviços. Mandel (1982, p. 272) afirma que,

[...] se o capital gradualmente se acumula em quantidades cada vez maiores, e uma parcela considerável do capital social já não consegue nenhuma valorização, as novas massas de capital penetrarão cada vez mais áreas não produtivas, no sentido de que não criam mais-valia, onde tomarão o lugar do trabalho privado e da pequena empresa de maneira tão inexorável quanto na produção de 100 ou 200 anos antes.

Para esse autor, a industrialização generalizada é uma característica do capitalismo tardio; nesse sentido, a tendência observada de mercantilização da seguridade social faz parte do movimento de industrialização da esfera da reprodução que, de acordo com Mandel (1982), constitui o ápice do processo de industrialização generalizada. Portanto, a supercapitalização faz parte do complexo de mediações que determina o processo de mercantilização das políticas sociais.

Certamente, as transformações na esfera econômica, especialmente com as "novas" configurações do mundo do trabalho, desencadearam um processo de redução do número de postos de trabalho no setor produtivo e uma subsequente expansão/mercantilização do setor de serviços, o que, por sua vez, alterou as relações de trabalho, uma vez que o setor de serviços apresentava o maior número de trabalhadores informais, do chamado "trabalho desprotegido". Essa estratégia de reprodução ampliada da acumulação capitalista terá um impacto significativo sobre o processo de reprodução da força de trabalho.

A dinâmica articulada pelo capital com a intenção de recompor a taxa de lucro teve um impacto frontal nas estratégias de reprodução da força de trabalho, desencadeando uma tendência de mercantilização e privatização dos serviços sociais, entre os quais são emblemáticos a educação, a saúde e o sistema previdenciário. As transformações que alteraram significativamente a seguridade social brasileira são permeadas por essas mediações do indivíduo consumidor e das instituições de mercado em substituição ao Estado. Segundo Mota (2000, p. 34-35), essa mudança implicou uma ampla divulgação da contrapartida social do governo, expressando a afirmação enganosa e irresponsável de que as pessoas que não contribuíam com a previdência social e com os impostos diretos seriam a clientela da assistência social. Além disso, a chamada indústria da seguridade, composta por seguradoras privadas, bancos e fundos de pensão, juntamente com planos médicos privados,

etc., constitui outra característica importante que influencia na seguridade social, onde há um interesse em desfinanciar e dismantelar as empresas de saúde pública e fazer com que elas não respondam de forma satisfatória às necessidades da população, a fim de justificar e legitimar a privatização desses serviços lucrativos para o capital.

Segundo Vianna (2001, p. 192), o governo brasileiro é leal a essa lógica e a reforma da previdência comprova isso, indicando que, no campo da saúde, os golpes contra esse direito social foram desenfreados. Segundo Correia (2007), a saúde é permeada por grandes interesses do capital e representada por grupos privados, bem como por indústrias farmacêuticas nacionais e internacionais, o que fez com que essa política fosse objeto das interferências do Banco Mundial no sentido de fortalecer o mercado da saúde, como se verifica na agenda da política de saúde brasileira que vem sendo implementada na agenda de reformas do Banco Mundial, como demonstra esse autor. (2007, p.): “1) romper com o caráter universal do sistema público de saúde; 2) flexibilizar a gestão dentro da lógica custo/benefício; e 3) estimular a ampliação do setor privado na oferta de serviços de saúde”

Para Mota (2004), as duas reformas previdenciárias constituiriam uma das precondições para a definição do lugar e do perfil da assistência social até aquele momento e que ainda persistem nos dias atuais, cuja tendência é a expansão da assistência social como forma de intervenção do Estado nas contradições sociais, em que a previdência social e a assistência social passaram a constituir uma unidade contraditória “[...] a afirmação de uma, parece ser a negação da outra. [...] A negação de um sistema único de previdência social pública é, ao mesmo tempo, a base para a afirmação de um sistema único de assistência social” (MOTA, 2004, p. 2). Essa unidade contraditória entre assistência social e assistência social remete à discussão sobre a relação entre assistência social e trabalho, considerando que entre os dois há “uma antiga tensão” (BOSCHETTI, 2003), estabelecer uma dinâmica de atração e rejeição. Segundo Boschetti (Ibid., p. 64):

[...] o que mais determina a justaposição entre previdência e assistência é o elemento comum que define a capacidade e possibilidade destas políticas de garantir o acesso aos direitos: o trabalho. O trabalho é o elemento que assegura a inclusão na previdência, definindo a natureza e o montante dos direitos existentes. Só têm acesso aqueles que, via trabalho, contribuíram diretamente para a previdência. De forma inversa, as prestações monetárias asseguradas pela assistência são destinadas aos que, por algum tipo de incapacidade (idade e/ou deficiência) estão impossibilitados de trabalhar e, assim, contribuir para a previdência.

A transição para os anos 2000 e o início de um novo governo não promoveram mudanças substantivas na ação estatal na busca por assegurar determinadas condições essenciais para a reprodução ampliada do capital. Sitcovsky (2010) demonstra, com dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2008, que mais de 44 milhões de brasileiros "caminham" para a "desproteção social" quando chegam à velhice. São trabalhadores informais, autônomos, sem "carteira assinada", ou seja, aqueles que não contribuem para a previdência social e que representam 47,9% da população ocupada na época⁶³. O autor aprofunda esses dados e mostra que a situação é ainda mais grave se analisarmos que, entre as pessoas desprotegidas pelos programas de seguridade social, 19,5 milhões têm renda inferior a 1 salário mínimo, ou seja, são beneficiários potenciais dos programas de assistência social. Diante disso, pode-se analisar que essas pessoas não foram incluídas na política de assistência social por terem uma forma de trabalho que as deixará totalmente desprotegidas.

Concretamente, esse elemento é um fator determinante na ampliação do escopo da assistência social, bem como o lugar que essa política vem assumindo na reprodução da força de trabalho. Utilizando os dados apresentados por Sitcovsky (2010), duas variáveis que se referem ao trabalho são evidentes: o aumento do desemprego de longa duração, a partir de seu caráter estrutural "o desemprego no país saltou de 1,9 milhão de trabalhadores (3,0% da PEA em 1989) para 2,6 milhões (13% da PEA em fevereiro de 2010" Utilizando os dados apresentados por Sitcovsky (2010), duas variáveis que se referem ao trabalho são evidentes: o aumento do desemprego de longa duração, a partir de seu caráter estrutural "o desemprego no país saltou de 1,9 milhão de trabalhadores (3,0% da PEA em 1989) para 2,6 milhões (13% da PEA em fevereiro de 2010" e uma segunda variável obtida de Pochmann (2008) indica que entre 2000 e 2005 a remuneração do trabalho caiu em média 3,5%. Como estratégia para enfrentar esse contexto marcado pelo desemprego de longa duração e para manter a ordem social, a classe dominante, por meio do Estado, ataca o sistema de seguridade social, que passa a ser atravessado pelos orçamentos de mercantilização, comprometidos com a

⁶³ Em setembro de 2022, o Brasil atingiu o recorde de 39,307 milhões de trabalhadores na informalidade, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE).

expansão do mercado de planos de saúde, previdência e da assistencialização, por meio da expansão da assistência social. Diante disso, Mota (2000) aponta que, no final da década de 1990, a tendência à mercantilização e assistencialização da proteção social brasileira determina a formação do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, de modo que a política de assistência social adquire um papel central no tratamento das contradições sociais, o que levou ao seu redimensionamento, deixando de ser uma política de acesso a outras políticas setoriais para assumir uma posição primordial na política social.

Nesse sentido, não foi por acaso que os organismos financeiros, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), recomendaram o apoio ao "setor informal" (ADDISON; DEMERY, 1987) como parte da crise da sociedade salarial. Assim, com as transformações no mundo do trabalho, com a tendência à precarização, às terceirizações, à crescente informalidade generalizada, o aumento da composição orgânica do capital, o congelamento de postos de trabalho no setor público e tudo o que o desemprego estrutural acarreta, o trabalho assalariado protegido se transforma em uma "peça de museu" (SITCOVSKY, 2008). Assim, à medida que o desemprego cresce e o trabalho assalariado protegido se degrada gradativamente, a assistência social, em particular os programas de transferência de renda como parte de uma política compensatória, parece desempenhar um importante papel econômico e político, possibilitando - ainda que precariamente - o acesso a bens de consumo, em que a parcela da população que não tem acesso aos serviços de mercado por meio de seus salários passa a ser objeto da assistência social.

Especificamente, a *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), de dezembro de 1993, qualifica a assistência social como política social pública, direito do cidadão e dever do Estado, que, juntamente com a saúde e a previdência, integra o tripé da seguridade social⁶⁴, a qual é considerada a política de proteção social brasileira. Sabendo-se que parte da população, para sobreviver, é submetida a atividades degradantes, as quais têm remuneração muito aquém do mínimo estabelecido em lei, é nítido o caminho percorrido pela política de assistência social, evidenciando um redimensionamento de suas funções.

⁶⁴ Isso é diferente da compreensão apresentada neste trabalho, que considera que a proteção social é compreendida pela seguridade social (ligada às pessoas vinculadas ao mercado de trabalho) e pela assistência social prestada às pessoas que não estão vinculadas ao mercado de trabalho ou cuja renda não é suficiente para sua reprodução.

A assistência social, de acordo com a PNAS (2004), que estabelece a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), passa a ser responsável pela proteção social básica e especial. Para o funcionamento do SUAS, alguns mecanismos de gestão da assistência social foram redimensionados, como o financiamento, a prestação de serviços socioassistenciais e o instrumento de monitoramento e de gestão da informação. O financiamento da assistência social com a PNAS e a criação do SUAS geram uma organização diferente, pois tradicionalmente os recursos eram transferidos por meio de uma única rubrica, referente a um programa e não podiam ser utilizados com outros serviços socioassistenciais, ou seja, o dinheiro que vinha para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), só podia ser utilizado para esse programa mesmo que houvesse superávit e o que não fosse utilizado tinha que ser devolvido no final do ano fiscal. A novidade gerencial veio por meio da criação de pisos que obedecem à divisão dos níveis de proteção, ou seja, proteção social básica e proteção social especial. Essa mudança permite que os gestores municipais tivessem maior flexibilidade na execução dos recursos da assistência transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social. Outra mudança foi a criação de mecanismos de monitoramento e gestão de informações, pois é necessário reconhecer que nunca havia existido acesso à tanta informação sobre os serviços assistenciais como após a criação do SUAS.

Do ponto de vista da prestação de serviços socioassistenciais, vale destacar que o SUAS implicou a criação de unidades públicas de assistência social, como os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centro de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)⁶⁵. Os avanços obtidos com a criação desses centros foram acompanhados de contradições, na medida em que o funcionamento dos serviços

⁶⁵ Após um ano de implantação, o SUAS possuía mais de 2.300 CRASs em funcionamento, espalhados em todo território nacional. Estas unidades públicas de referência foram instaladas, segundo informações dos gestores federais, respeitando as determinações contidas da Política Nacional (2004) e na NOB/SUAS (2005). Concretamente, os CRASs devem obedecer a critérios espaciais e operacionais, ou seja, devem estar territorializados de acordo com o porte dos municípios; com capacidade mínima de 2.500 famílias referenciadas para cada CRAS nos municípios de pequeno porte I; nos municípios de pequeno porte II, mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; nos demais municípios, até 5.000 famílias referenciadas (NOB/SUAS, 2005). Segundo Lopes (2006, p. 88), a proteção social básica oferece cobertura a mais de 8 milhões de famílias por intermédio dos CRASs em 1619 municípios brasileiros. Isso requer, precisamente, uma rede socioassistencial de largo alcance, que ofereça um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada e que desenvolva serviços, benefícios, programas e projetos assistenciais (NOB/SUAS, 2005).

socioassistenciais continua sendo atravessado pelos pressupostos da refilantropização e da caridade, além de contar com a participação de organizações da sociedade civil na prestação de serviços socioassistenciais, o que gera um movimento de "passivização das classes subalternas" (SITCOVSKY, 2008, p. 120).

Assim, a magnitude das necessidades sociais expressa pelo recrudescimento da questão social exige uma forte capacidade e estrutura prático-operativa para a execução das ações do SUAS como estrutura pública estatal que atendesse às demandas que estavam se apresentando na luta de classes. No entanto, essa política foi superdimensionada, no sentido de que passou a assumir uma centralidade como estratégia de enfrentamento das expressões da questão social - como mencionado anteriormente - que coloca a assistência social como o principal mecanismo da seguridade social e passa a assumir, para uma parcela muito significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte dessa política. Dessa forma, os elementos apontados evidenciam o conjunto de mediações que nos permitem analisar as tendências da assistência social e localizar as transformações recentes da seguridade social, em particular, a função social dos programas de transferência de renda nessa dinâmica e suas implicações para a classe trabalhadora.

5.1.4 Programas de transferência de renda no Brasil

A experiência brasileira não é muito diferente de outros países latino-americanos. De modo geral, esses programas começaram a ser desenvolvidos em meados da década de 1990 e, de acordo com estudos sobre o desenvolvimento de programas de transferência de renda, menciona-se que as primeiras experiências desse tipo de programa nos municípios brasileiros foram registradas na década de 1990.

Concretamente, essas experiências tiveram início no Estado de São Paulo e no Distrito Federal, especificamente em Campinas - SP; Ribeirão Preto - SP; Santos - SP; Brasília - DF. O ano de 1995 é o marco inicial para a materialização de um debate sobre programas de renda mínima, iniciado no Brasil em 1991. No contexto do sistema de proteção social brasileiro, esses programas assumem a forma de transferência monetária para famílias ou indivíduos e estão, na maioria dos programas, associados às políticas de educação, saúde e trabalho (SILVA et al, 2004). Como uma avaliação geral dessas experiências municipais,

autores como Sitcovsky (2008, p. 144) indicam que certas tendências podem ser percebidas, por exemplo

a) a centralidade da família nas ações dos programas e o destaque às mulheres; b) vinculação com as políticas públicas de saúde e educação (condicionalidades); c) o auxílio pago em pecúnio; d) valores monetários insuficientes para produzir grandes transformações na vida das famílias atendidas; e, por fim: e) focalização e seletividade.

Assim, o desenvolvimento de programas desse tipo em âmbito nacional teve um antecedente nas experiências municipais desde meados da década de 1990. Em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi lançado um programa de transferência de renda de abrangência nacional, denominado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). No mesmo ano, foi introduzido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que já havia sido aprovado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993. Apesar disso, o debate nacional sobre a renda mínima já havia se iniciado em 1991 até a materialização da Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, e somente em 1999 o Programa de Garantia de Renda Mínima começou a ser implementado.

Com relação ao primeiro programa mencionado acima, o PETI visava a retirar as crianças menores de idade do trabalho precoce e árduo. Inicialmente, o programa atendia a situações de trabalho infantil em áreas rurais, especialmente em carvoarias, plantações de cana-de-açúcar e óleo e moinhos de farinha. Durante esse período, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promoveram campanhas mundiais de combate ao trabalho infantil. O Brasil figurava nas estatísticas internacionais com a dramática realidade de inúmeras crianças e adolescentes trabalhando no campo, no entanto, a questão do trabalho infantil não se restringia à zona rural e penetrava nas diferentes regiões do país, onde essa população estava inserida em trabalhos domésticos e em aterros sanitários (lixões municipais), trabalhadores de mercados, carregadores de compras, limpadores de para-brisas, entre outros, que foram os principais locais de intervenção do referido programa na versão urbana. A proposta central do programa era fazer com que crianças e adolescentes deixassem de exercer esse tipo de trabalho e ingressassem no sistema escolar, que teve uma expansão significativa entre 2001 e 2002.

Uma das questões centrais do programa era que o objetivo do PETI tinha a ver com o fato de que os municípios tinham dificuldade em operacionalizar a chamada jornada escolar

ampliada, de modo que muitos dos municípios tiveram que se articular com organizações não governamentais, empresas, igrejas e outras organizações para desenvolver as atividades pedagógicas. As escolas públicas (municipais e estaduais) muitas vezes não tinham condições de garantir a estrutura física e pessoas qualificadas para as atividades de jornada escolar ampliada, e as crianças menores de idade atendidas pelo programa eram obrigadas, como parte das condicionalidades, a frequentar regularmente as aulas em um período e em outro horário, que ficavam à disposição dos técnicos para acompanhamento e atividades lúdicas. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001, naquele ano havia 2.231.974 crianças e adolescentes entre 5 e 14 anos trabalhando no Brasil, dos quais 13% (296.705) eram crianças entre 5 e 9 anos e os 87% restantes (1.935.269) estavam na faixa de 10 a 14 anos, o que mostra que, cinco anos após a implementação do PETI, ainda havia milhões de crianças e adolescentes trabalhando no Brasil. Esse programa foi frequentemente criticado, especialmente no que diz respeito aos recursos alocados, que foram considerados insuficientes e descontínuos, bem como ao desmonte das escolas públicas, que não tinham condições de atender às demandas desse programa. De acordo com dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2001), o programa fazia parte da estrutura do SUAS e foi implementado sob duas perspectivas: a do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI e a da transferência de renda direta às famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos retiradas da situação de trabalho. As famílias incorporadas ao programa eram acompanhadas pela proteção social básica por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) e, quando necessário, pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREASs) como parte da proteção social especial.

Além da particularidade do PETI, é importante apresentar alguns elementos que compõem outro programa federal que aparece na história da renda mínima brasileira, que é o Benefício de Prestação Continuada (BPC). É um benefício garantido pela Constituição Federal de 1988 e constitui-se em um direito, o que o diferencia de outros programas e projetos de renda mínima no país. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023), esse programa garante um salário mínimo por mês à pessoa idosa ou com deficiência, de qualquer idade, que tenha

impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial (com efeitos de pelo menos dois anos) que a impossibilitem de participar de forma plena e efetiva na sociedade. É importante mencionar que o BPC não é uma pensão, pois, para ter direito a ele, não é necessário contribuir para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), diferente de outros programas, pois não paga o 13º salário e não deixa pensão por morte. Além disso, para ter direito ao BPC, a renda por pessoa do grupo familiar deve ser igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, e a pessoa com deficiência deve passar por uma avaliação médica e social no INSS.

O Estado brasileiro é formalmente obrigado a conceder o acesso ao subsídio assistencial, independentemente de vontade política dos governantes ou do orçamento, simplesmente porque o BPC é um direito constitucional. Nesse sentido, todas as pessoas com deficiência ou idosas que se enquadram nos critérios de seleção do programa e que solicitam o subsídio têm direito a recebê-lo, no entanto, existem muitas denúncias por parte de profissionais que implementam esse programa com a digitalização do sistema, que apresenta diversas desvantagens para a população sem acesso à internet e reduções no número de servidores da instituição implementadora, que são grandes obstáculos ao processo. É importante observar que, do ponto de vista do financiamento, o BPC é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que é responsável por sua gestão, monitoramento e avaliação, enquanto o INSS é responsável por sua operacionalização. A contribuição financeira para o BPC é feita pelos recursos da seguridade social e depositada no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), cujo órgão de controle social é o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Assim, o BPC é um importante programa assistencial de transferência de renda no Brasil, que atualmente atende cerca de 4,7 milhões de pessoas, com um orçamento de R\$ 27,7 bilhões em 2019, o que mostra um aumento exponencial em relação a 2009, quando o programa atendia 3,1 milhões de usuários e tinha um orçamento de R\$ 18,5 bilhões (equivalente a 94% dos recursos da assistência social) (FONDO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL, 2009).

Finalmente, na análise geral de alguns dos programas de renda mínima no Brasil, encontramos o Programa Bolsa Escola. Esse programa tem como base a Lei nº 9.533, de 10/12/1997, que criou o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), entrou em vigor

em 1998 e foi modificado em 2001 com a criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação⁶⁶. Assim, a partir daquele ano, o PGRM - denominado Bolsa Escola - passou a atender a todos os municípios que desejassem participar e introduziu a forma de pagamento direto às famílias, por meio de um cartão direto, sem a intermediação dos municípios - prefeituras (MACEDO, 2004, p. 50).

Especificamente, o programa Bolsa Escola rendeu ao governo brasileiro muitos elogios de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que destacaram o papel do programa como estratégia de combate à pobreza, rompendo os ciclos de pobreza intergeracional ao aumentar o "capital humano" por meio da articulação entre renda mínima e política de educação. Vale ressaltar que esse programa tem projeção internacional e se tornou referência, juntamente com o México, no desenvolvimento de programas de transferência de renda (STEIN, 2005, p. 321).

É necessário enfatizar a proeminência de programas e projetos voltados para o "combate à pobreza", influenciados pela direcionalidade impregnada pelos organismos internacionais; entretanto, havia outros, como o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, criados em 2001, que, somente no primeiro ano de funcionamento, o Bolsa Alimentação atendia a mais de 8,5 milhões de famílias (IPEA, 2007). Esses eram gerenciados por diferentes órgãos, o que dificultava ou inviabilizava a coordenação de ações de natureza intersetorial, o que fazia com que um número significativo de pessoas não tivesse acesso aos subsídios (IPEA, 2009, p. 212). Isso levou a uma sobreposição de ações e dispersão de recursos, razão pela qual foi proposta a unificação dos programas de transferência de renda do país.

Em 2003, com a mudança de governo e a polarização do debate eleitoral com a chegada ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva, alguns dos argumentos a favor dos programas de transferência condicionada de renda foram questionados. Como uma de suas promessas de campanha, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome é criado e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é

⁶⁶ Antes das mudanças o Programa cobria 855.217 de famílias, 1.681.343 de crianças, e, em 2001, o número de beneficiados foi de 5,9 milhões e 10,7 milhões, respectivamente. No âmbito do orçamento as variações foram muito expressivas, pois, em 2000, o Programa teve gastos de R\$ 160 milhões; já em 2001, foram-lhe destinados 1,7 bilhão. (FUNDO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL, 2009).

reinstalado. Em 2003, foi lançado um novo programa *Fome Zero* e, dentro desse programa, o Cartão Alimentação, e foi no mesmo ano que a política de transferência de renda do governo foi alterada com a criação do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, denominado Programa Bolsa Família. Esse programa deu início a um processo de unificação das ações de transferência de renda do governo federal até então existentes (IPEA, 2009).

O programa Bolsa Família, criado em 2003 como parte da estratégia Fome Zero, foi formulado com o objetivo de unificar a gestão e a implementação de cinco programas federais de transferência de renda destinados a famílias em situação de extrema pobreza, dois deles, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, que eram transferências de renda condicionadas a determinadas ações nas áreas de educação e saúde, respectivamente. Dois outros programas eram programas de transferência de renda incondicionais, a saber, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. O último programa a ser integrado ao Bolsa Família foi o PETI, o mais antigo programa nacional de renda mínima, que foi incorporado em 2005. Nesse sentido, o processo de unificação dos programas assistenciais de renda mínima levou a uma centralização e racionalização das ações estatais nessa área, bem como à incorporação de programas municipais e estaduais ao Bolsa Família.

Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), que faziam parte de um projeto que propunha "crescimento econômico com desenvolvimento social", imprimiram novas características às políticas sociais, como o papel central da política de assistência social na reprodução da força de trabalho. Entretanto, os governos do Presidente Lula não apresentaram estratégias substancialmente diferentes das que vinham sendo desenvolvidas, pelo contrário “é palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista” (MOTA, 2012).

Durante esse período, a prioridade continuou sendo dada ao pagamento da dívida externa em detrimento das políticas sociais e o governo optou por um projeto de macroestabilidade econômica sem uma mudança substantiva da dominação burguesa vigente no país, o que evidencia o que Mészáros (2002) aponta sobre a incontrollabilidade do capital, em que os indivíduos não são meramente oprimidos e explorados por indivíduos de outras classes, mas pelas determinações materiais objetivas que definem os limites dentro dos quais as personificações do capital e do trabalho podem se mover.

Além de atuar diretamente no processo de rotação do capital, o Estado também intervém na reprodução da força de trabalho por meio da política social, que, por um lado, atende às necessidades concretas dos trabalhadores e, por outro, garante a qualificação, a disciplina e o controle da força de trabalho, além de contribuir para a inserção dessa força de trabalho (empregada ou excedente) no mercado de consumo de alguma forma. Assim, com a combinação de suposto crescimento econômico e desenvolvimento social, o projeto político-governamental da época foi direcionado para medidas de intervenção direta na economia com um grande orçamento público para o capital financeiro, mas sem desprezar o agronegócio e a indústria, com estratégias de intervenção na questão social, centralizando a política de assistência social como principal mecanismo de alívio da pobreza, tornando-a indispensável para a reprodução da força de trabalho. Assim, o "alívio da pobreza" passa a estar no centro das propostas de políticas sociais, embora segundo uma abordagem focalista e seletiva.

A expansão da política de assistência social por meio de programas de transferência de renda tem se mostrado de grande relevância, no sentido de sua legitimação política pública de responsabilidade estatal. São inegáveis os avanços em termos jurídico-normativos e na constituição de uma institucionalidade respaldada por um intenso processo de regulamentação nessa área. Com o SUAS, a política de assistência social brasileira está sujeita ao que Behring (2011) chama de "choque de gestão", em um importante movimento de regulamentação e organização de uma área de proteção social historicamente marcada pelo casuísmo, fragmentação e descontinuidade, que se viu sobrecarregada com uma série de limitações que dificultam substancialmente a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais públicos e de qualidade. Trata-se da expressão da opção político-governamental por uma política social focalizada, seletiva e residual, incompatível com o investimento e a consolidação de uma rede ampla e universal de serviços. Assim, o que prevalece e ganha importância são os programas de transferência de renda, que se configuram como a modalidade de política social compatível com o padrão de política social demandado pelos governos e organismos internacionais, que permite alguma forma de intervenção nas necessidades materiais da classe trabalhadora e assume os interesses do capital.

A política de assistência social, ao centralizar os programas de transferência de renda, principalmente no programa Bolsa Família no Brasil, configura-se como um importante

mecanismo de intervenção estatal na reprodução da força de trabalho, uma vez que garante um determinado patamar básico de transferência de renda, além de assegurar a sobrevivência material de um importante contingente da população que compõe o exército de reserva, além dos trabalhadores em situação de informalidade e precariedade, contribuindo, assim, para a dinamização do mercado interno, garantindo, de certa forma, o consumo de mercadorias, condição indispensável para a realização do mais-valor.

Sabe-se que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social, por meio de programas de transferência de renda, acabam assumindo um peso importante na renda ou, em muitos casos, é a única fonte de renda de muitas famílias (SITCOVSKY, 2010, p. 154). É importante destacar esse aspecto da funcionalidade desses programas como estratégia para “contrarrestar o subconsumo”, pois, embora essas estratégias não sejam capazes de conter os efeitos da crise mundial do capital, são importantes mecanismos para promover o poder de compra dos grupos mais pobres, colocando segmentos significativos da população no âmbito do consumo.

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013) sobre a primeira década do programa Bolsa Família traz elementos importantes sobre os impactos do programa no potencial de consumo das famílias beneficiadas e no PIB brasileiro. O estudo observa que, para cada R\$ 1,00 gasto pelo PBF, as famílias consomem R\$ 2,4 e adicionam R\$ 1,78 ao PIB, o que é bastante funcional, pois seu custo é baixo, mas seu impacto social, econômico e político é alto. Esses programas elevam os indicadores de desenvolvimento social ao “tirar da miséria” milhões de famílias por meio de critérios de renda *per capita*, além de garantir outros indicadores positivos em áreas como saúde e educação - devido às condicionalidades - e, é claro, remunerar o capital portador de juros por meio de benefícios monetários bancários. Com isso, a política de assistência social assume, cada vez mais, a função de garantir a reprodução da população excedente às necessidades do capital, pois, devido ao quadro de acumulação capitalista, em que cada vez mais força de trabalho é expulsa dos processos produtivos, uma gama cada vez maior de indivíduos aptos ao trabalho são “assumidos” pela política de assistência social. Boschetti (2003, p. 46) traz importantes análises sobre a relação entre assistência social e trabalho, apontando que, historicamente, essa relação foi de atração e rejeição, em que a política de assistência social seria uma política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho, pois os indivíduos

inseridos no mercado de trabalho estariam "cobertos" pelos direitos trabalhistas e os alijados do mundo do trabalho estariam sujeitos à intervenção da assistência social.

Assim, ao longo dos anos 2000, com o aprofundamento das contradições capitalistas, expressas na permanência e no agravamento de sua crise estrutural, que não apenas expulsa cada vez mais trabalhadores do mercado de trabalho, mas também impacta os Estados nacionais na direção da restrição de direitos, engendram-se processos sociais com importantes impactos no campo da relação entre a reprodução da força de trabalho e a política social, ou, especificamente para nossa análise, entre trabalho e assistência social. O Estado, por meio da política de assistência social, reitera seu papel indispensável na reprodução da força de trabalho, assumindo novas determinações de acordo com as necessidades de reprodução do capital. Quando o capital demandava um amplo exército de reserva disponível para reabsorção nos processos de trabalho, o ideário liberal tratava de socializar a ideologia da intervenção mínima, o que tornava imprescindível a reorganização no campo da política social, a fim de torná-la funcional para a manutenção de um mercado de consumo. Essas condições se expressam no fato de que, ao expulsar um número cada vez maior de trabalhadores do processo produtivo formal, o capital também perde um mercado consumidor potencial, o que é incompatível com sua reprodução, uma vez que precisa vender mercadorias para realizar o mais-valor.

Assim, a intervenção do Estado continua sendo vital para garantir o processo de reprodução ampliada do capital por meio de políticas de assistência social nos moldes dos programas de transferência de renda, em que o Estado canaliza o fundo público como um dos mecanismos para garantir a reprodução da força de trabalho e assegurar certa margem de legitimidade diante das camadas mais pobres, garantindo uma força de trabalho sempre disponível, além de influenciar diretamente o mercado consumidor.

Dessa forma, a assistência social brasileira passou por diversas investidas nos últimos anos, a fim de redirecionar sua cobertura e significado, sendo que a redefinição da assistência social no país resulta da prevalência dos programas de transferência de renda observados na política social no final do século XX (SILVA et al, 2004), que representam a garantia de uma renda mínima de subsistência, nesse sentido “[...] não resta dúvida de que esses programas redimensionaram o conteúdo e o formato do Sistema de Proteção Social brasileiro” (SILVA, 2008, p. 25). Isso é evidenciado em dois elementos importantes, o primeiro no número de

pessoas atendidas e o segundo no volume de recursos alocados. De acordo com dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2020, pode-se observar o seguinte:

Tabela 8- Orçamento e cobertura do programa Bolsa Família nos três primeiros anos de sua criação e nos três últimos anos de dados disponíveis.

	2003	2004	2005	2017	2018	2019
Orçamento total (BRL\$)	...	5 907 153 081	6 930 420 777	28 488 232 054	29 974 727 387	33 070 493 349
Cobertura efetiva de domicílios	3 600 000	6 571 842	8 700 441	13 828 609	14 142 764	13 189 567

Fonte: Banco de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e no Caribe, 2020.

As estatísticas do Programa mostram seu crescimento exponencial, em que no primeiro ano de sua criação atendia apenas 3.600.000 pessoas, em contraste com os dados de 2019, que mostram 13.189.567 pessoas utilizando esse subsídio, e em 2021, de acordo com dados do Ministério da Cidadania (2021), o número cresceu para 14,6 milhões de famílias.

Lavinas (2007) aponta para os gastos do governo federal na área social, o que indica a tendência de crescimento dos gastos com renda mínima em detrimento dos gastos em outras áreas da política social, como menciona Sitcovsky (2010, p. 161):

a previsão orçamentária para o Programa no ano de 2010 é de mais de R\$ 13 bilhões de reais, o que indica a manutenção da tendência de crescimento observada desde a criação do Bolsa Família. Entre 2009 e a previsão para 2010 há um acréscimo de, mais ou menos, 13%; se considerarmos o ano de 2004, essa variação atinge a marca de aproximadamente, 140%. Isso não necessariamente confirma a tese da prevalência dos programas de transferência de renda. Porém, se comparado com os gastos do governo com outras políticas sociais, fica atestada a predominância do Bolsa Família.

Nessa conjuntura, observa-se que os recursos do Bolsa Família eram muito superiores aos gastos do governo com políticas de trabalho, por exemplo, Sitcovsky (2010) faz uma comparação dessas políticas e mostra que o orçamento alocado em 2010 para o trabalho representa menos de 10% dos recursos alocados para o Programa Bolsa Família. O governo federal, em vez de direcionar recursos para mecanismos que possibilitem a expansão dos

postos de trabalho, no sentido de garantir o direito ao trabalho, investe muito mais nesse programa. A Lei Orçamentária de 2010 também mostra um investimento na área de assistência social por parte do governo federal com tendência de expansão, como pode ser visto no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que passou de R\$ 8 bilhões em 2004 para R\$ 24 bilhões em 2010. A previsão orçamentária para o mesmo ano para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome foi de quase R\$ 39 bilhões, com grande destaque para o programa Bolsa Família, que absorveu mais de 94% do total do fundo em conjunto com o BPC. Esses dados demonstram como a assistência social e sua expansão, desde o final do século XX, tem funcionado por meio de programas de transferência de renda.

Em 2021, após 18 anos de funcionamento, o programa Bolsa Família foi substituído pelo programa Auxílio Brasil no governo de Jair Bolsonaro por meio da medida provisória nº 1.061/2021. Essa disposição do governo federal gerou muitas preocupações, principalmente pela falta de diálogo e transparência com os estados e municípios, já que são eles que administram os programas socioassistenciais. Além disso, esse novo programa é apresentado como um programa de governo e não como uma política de Estado, o que reforçou um caráter clientelista e populista para o processo eleitoral, criando uma falsa expectativa de "ampliação da inclusão social" e omitindo que as medidas de ajuste fiscal e o congelamento de recursos para as políticas sociais por meio da Emenda Constitucional 95/2016 impedem a ampliação dos programas assistenciais. Da mesma forma, esse programa Auxílio Brasil propunha alguns elementos complementares para que a pessoa que recebe o subsídio conseguisse um emprego, sem reforçar qualquer outra estratégia ou política de criação de novos empregos formais, o que reforça uma visão conservadora e de responsabilidade individual do sujeito por sua situação de pobreza, incentivando medidas ilusórias como o microcrédito e o empreendedorismo como saída para o desemprego estrutural, que pouco tem a ver com essas medidas imediatas.

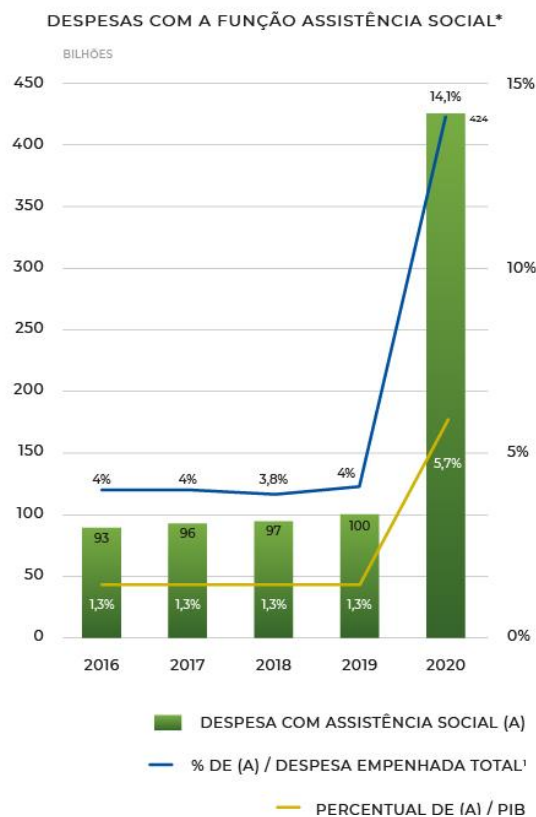
Em 2023, com o novo governo (Luíz Inácio Lula da Silva), há a promessa de que o programa Bolsa Família seja restabelecido com um pagamento mínimo de R\$ 600, além de alguns reajustes para os servidores públicos com a ampliação de concursos e isenções de combustível. No entanto, há um grande orçamento destinado ao pagamento da crescente

dívida pública (que subiu de 78% para 79% do PIB). (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2023).

A nova versão da Lei Orçamentária Anual inclui mais R\$ 145 bilhões para a chamada PEC da Transição, que autorizaria gastos extras como o Bolsa Família com mais R\$ 75 bilhões, para a saúde com R\$ 22,7 bilhões e para a educação com R\$ 11,2 bilhões, além de R\$ 6,8 bilhões para o reajuste do salário mínimo. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2023).

Embora seja verdade que, durante 2020, o orçamento da assistência social tenha aumentado de 1,3% para 5,1% (conforme mostrado na figura abaixo), isso se deveu à concessão do Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, com R\$ 295,3 bilhões, e do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, com R\$ 41,5 bilhões. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2023).

Figura 10- Gastos com assistência social, Brasil (bilhões de reais)



Fonte: Tribunal de Contas da União (2020)

De acordo com a LOA/2023 para a assistência social, estão previstos R\$ 84,2 bilhões para o BPC e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que beneficiarão 5,1 milhões de pessoas. Por sua vez, o programa de transferência direta de renda Auxílio Brasil tem um orçamento previsto de R\$ 105,7 bilhões para atender 21,6 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2023).

A história da assistência social no Brasil, evidencia uma relação de oposição entre trabalho e assistência, não por serem ontologicamente contrários, mas no sentido de recuperar os elementos que apontam na direção da contraposição, bem como apontar as mudanças ocorridas a partir da emergência dos programas de transferência de renda. Boschetti (2003, p. 28) menciona que o exame histórico revela que a assistência social é normalmente pensada em oposição ao trabalho, pois se destina a pessoas consideradas vulneráveis ou incapazes de desenvolver uma atividade produtiva ou de se integrar ao mercado de trabalho. Isso significa que, na tradição histórica da assistência social, ela sempre esteve disponível para aqueles que se encontram impossibilitados para o trabalho, a mesma autora observa como na Constituição de 1988, em seu art. 203, menciona “[...] a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência, velhice, deficiência”. Nesses termos, a afirmação da assistência prefigura a negação do trabalho. Para Boschetti (2003), o critério como apto ou não para o trabalho é um fio condutor na estruturação dos benefícios, programas, projetos e serviços que concretizam os direitos contidos na Lei Orgânica da Assistência Social do país. A autora conclui que trabalho e assistência, embora reconhecidos como direitos sociais, vivem em uma relação contraditória de tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não depende inteiramente deles conseguir um emprego, precisam de assistência, mas também não têm direito a ela. E atração porque a ausência de um leva o indivíduo ao outro.

Em uma perspectiva de totalidade, a assistência social e o trabalho são mediações do movimento de reprodução social determinado pelas necessidades do capital. As formas de organização social do trabalho determinaram historicamente a arquitetura das políticas sociais, ou seja, o desenvolvimento histórico do trabalho tem uma influência direta na definição do tipo, do conteúdo, dos objetivos e do alcance das políticas sociais. Portanto, as políticas sociais podem sofrer inflexões de acordo com o estágio de desenvolvimento da

sociedade capitalista, uma vez que a história do capitalismo é atravessada por formas diferenciadas de subsunção do trabalho ao capital. Nesse sentido, na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que o trabalho assume no capitalismo, seja pelo nível de desemprego estrutural e precarização do trabalho em que nos encontramos, ou ainda pela orientação da política econômica posta em prática em determinado momento histórico.

Assim, a política de assistência social assume centralidade em relação às demais políticas que compõem a proteção social, especialmente por meio dos programas de transferência de renda. Atualmente, essa política se tornou um dos principais mecanismos de reprodução da força de trabalho, ocupada e excedente, pois são políticas necessárias em um cenário de desemprego estrutural e pobreza extrema, além de sua funcionalidade em termos de legitimidade política. Dessa forma, é preciso não perder de vista sua funcionalidade na reprodução do capital, possibilitando a inserção dessa população no circuito de consumo, ainda que de maneira precarizada. É importante reiterar que nenhuma política social pode resolver as contradições criadas pelo sistema capitalista, tendo em vista que a política de assistência social e a pobreza são inerentes a esse modo de produção, conforme mencionado anteriormente.

5.2 A experiência costarricense em relação à assistência social

Assim como a abordagem histórica da experiência brasileira nas seções anteriores, analisaremos agora a formação social costa-ricense e a experiência referente à assistência social nesse país, levando em conta o desenvolvimento das forças produtivas como base que fundamenta a intervenção estatal em um determinado momento histórico.

5.2.1 Os fundamentos da política social na Costa Rica

A Costa Rica está inserida na divisão internacional do trabalho capitalista por meio da produção e comercialização do café como um monocultivo nacional. Aproximadamente 1720 foi o ano da introdução do café na América “cuando las primeras semillas de la especie *Coffee Arábica*, variedad *Typica* llegaron a la isla Martinica, Antillas, que luego fueron

sembradas en la Provincia Costa Rica a finales del siglo XVIII.” (INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA, 2022)

Antes disso, durante o século XVI, a economia da Costa Rica se caracterizava por ser de subsistência; no entanto, com a inclusão do cultivo do café em solo nacional, houve uma mudança qualitativa na formação social costa-ricense, posicionando a Costa Rica como o primeiro país centro-americano a se estabelecer como produtor e comercializador desse cultivo. Embora seja fato que a história nos mostra como a inserção do café foi um fator determinante no desenvolvimento capitalista da Costa Rica, isso não se deve ao mérito individual de algumas figuras importantes da época, mas responde às necessidades de inserção no mercado internacional. Assim, a economia agroexportadora, centrada no café, foi a forma pela qual começou a estabelecer as bases econômicas para compreender a situação atual do país.

Poderíamos mencionar que a produção de café é apresentada como a maneira pela qual a acumulação primitiva costa-ricense foi desenvolvida e consolidada e os cimentos para a economia capitalista foram fundamentados, por meio da conformação de um forte setor de produtores e comerciantes de café que controlavam tanto os meios de produção quanto o Estado liberal da época. De acordo com Molina *et al* (2012, p.143),

la estructura del Estado liberal se basó en los principios del liberalismo económico como la propiedad privada, el sistema de mercados, la libre empresa y la no intervención del Estado en los asuntos económicos. A esto se le suma la particularidad oligárquica del mismo, ya que fue la élite de los cafetaleros, la que tuvo el control del aparato estatal garantizando la dominación de clase a favor de sus intereses.

Isso é evidente desde 1821, quando os governos municipais incentivaram o cultivo de café por meio de “[...] políticas de entrega de plantas y concesión de tierras a quienes se interesaran en esta empresa. La municipalidad josefina, pionera en ese esfuerzo, fue pronto emulada por los cuerpos administrativos de otros asentamientos: Cartago y Tres Ríos.”⁶⁷

⁶⁷ Os chefes de Estado Juan Mora Fernández e Braulio Carrillo apoiaram a atividade cafeeira e viram no café o produto que geraria um movimento econômico para beneficiar a economia e permitir o desenvolvimento econômico da Costa Rica. Mariano Montealegre é considerado o principal promotor do cultivo do café entre 1830 e 1840, devido a seus interesses particulares na produção e exportação desse produto.

(INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA, 2022). De acordo com dados desse instituto, em 1821 havia 17.000 pés de café em produção, e a primeira exportação de 2 quintais de café para o Panamá ocorreu em 1820. Menciona que

Alrededor de 1840, don Braulio Carrillo decretó que las tierras al poniente de San José, en Pavas, se dedicaran a siembras de café. El Jefe de Estado pensaba que el Gobierno debía dirigir la política cafetalera y encargarse de buscar mercados y que el más importante era el inglés. Por eso, paralelo al apoyo de la siembra ordenó construir el camino al Atlántico que le permitiría a Costa Rica tener una ruta directa hacia los puertos británicos. (INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA, 2022).

Dessa forma, a intervenção estatal é evidente no que diz respeito à consolidação e ao fortalecimento desse padrão de reprodução com características agroexportadoras. Durante esse período, conforme indicado no material histórico do ICAFE (2022), as autoridades da Costa Rica tomaram uma série de medidas para promover essa indústria, entre as quais se destacam as seguintes: “1821: la Municipalidad de San José distribuye plantas de café gratis entre los vecinos; 1825: el Gobierno exime al café del pago del diezmo; 1831: la Asamblea Nacional decretó que cualquiera que cultivara café por 5 años en tierra baldía podría reclamarla como suya” (IDEM)⁶⁸. O florescente negócio cafeeiro levou ao rápido estabelecimento de companhias comerciais que exportavam café para a Europa e, ao mesmo tempo, importavam do velho continente mercadorias manufaturadas, como máquinas de moagem de milho e trigo, chapas de ferro etc., que eram comercializadas no país⁶⁹.

Com a conclusão da estrada para Puntarenas em 1846, que impulsionou o comércio de café ao substituir as mulas por carroças, o grão se tornou o único produto de exportação da Costa Rica até 1890 e o centro da economia nacional. Durante esse período, seu cultivo foi expandido para terras do Occidente del Valle Central, propícias ao cultivo devido à sua topografia e clima, e conectadas à estrada por caminhos secundários. O café costa-ricense foi

⁶⁸ É mencionado que a exportação de café se desenvolveu a partir de 1832 com a primeira venda do Sr. George Stiepel, que comercializava com a Inglaterra por meio do Chile. E o comércio de café com a Europa se consolidou na década de 1840.

⁶⁹ A maioria dos membros desses consórcios eram estrangeiros, como Hipolite Tournon, Emilio Challe, os irmãos Lindo, Jorge Seevers, Max Koberg, os irmãos Rohrmoser, a família von Schroter, os irmãos Castro, Wilhelm Peters, etc. e alguns nacionais pertencentes a esse grupo econômico e social, como Florentino Castro, os Montealegre, Ortuño, Bonilla e González Flores, etc.

se tornando cada vez mais popular devido à melhoria contínua das técnicas de beneficiamento e à introdução contínua de mecanismos cujo efeito benéfico sobre a qualidade do cafeeiro era conhecido. A implementação de novas técnicas no beneficiamento está relacionada à consolidação do mercado europeu como consumidor do café costa-ricense.

Nas primeiras décadas do século XX, houve muitas modificações na produção para reduzir o tempo de beneficiamento e aumentar a qualidade do café: máquinas de secagem (guardiolas), despoldadores, polidores e classificadores foram os mais importantes. Como nem todos os produtores tinham capacidade econômica para investir na instalação de benefícios úmidos, a produção de café foi monopolizada e formou-se um grupo de beneficiadores⁷⁰ que recebia a colheita de muitos pequenos produtores e estabelecia normas muito rígidas para o recebimento do café de seus clientes. Assim, o café tornou-se cada vez mais monopolista com a mecanização da agroindústria do processo de beneficiamento, que continuou ao longo do século XX. (INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA, 2022).

As condições de vida e de trabalho precarizadas da população foram se agravando, e a resposta do Estado por meio da política social e da proteção social foi necessária para criar algumas condições e manter a própria reprodução do modo de produção. Uma das primeiras expressões da intervenção estatal no âmbito social foram as chamadas cajas de ahorro, que datam do século XIX. A esse respeito, o autor espanhol Sebastián Martín-Retortillo destaca:

[...] el origen de las Cajas de Ahorro hay que conectarlo con los Montes de Piedad, creados, principalmente, para combatir la usura. Con las Cajas se trata de dar vida a una serie de instituciones dedicadas a fomentar el ahorro: admiten el ingreso de cantidades, en un principio limitadas, de las que puede disponerse libremente, y a las que, a su vez, se les garantiza un determinado interés...” (RETORTILLO, 1975, p. 229).

Além disso, a literatura revela que:

Las Cajas de Ahorro no tienen carácter mercantil; son entidades exentas del ánimo de lucro (STS de 26 de enero de 1976); sus oficinas no tienen la consideración de establecimientos de comercio (STS de 10 de mayo de 1979) [...] entes de carácter social, ajenas al lucro mercantil [...] parte de la consideración de las Cajas de Ahorro como expresión de la realidad social...una vez constituida la Caja, ésta se desvincula operativamente de la Corporación fundadora [...] Lo que sí interesa señalar es el reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con

⁷⁰ Entre eles estavam Luisvon Schroter, Juan e Adolfo Knöhr, Hipolite Tournon, Juan Dent, os irmãos Lindo, Florentino Castro e Julio Sánchez Lépez.

relevancia pública...las Cajas de Ahorro se configuran - con carácter general - como entes de carácter social, si bien con una intervención pública más intensa para aquellas fundadas por el Estado o las Corporaciones locales. (MARTÍN-RETORTILLO; FERNÁNDEZ, 1991, p. 225-231).

Nessa construção da proteção social costa-ricense, é importante destacar a luta de classes que influenciou sua constituição. O dia 13 de maio de 1874 é a data em que se tem conhecimento do surgimento da primeira organização de trabalhadores: a Sociedad de Artesanos, registrada pelo sacerdote Francisco Calvo (ANGULO, 2022). É interessante notar que, na última década do século XIX, a Costa Rica tinha uma população de 243.000 habitantes e que havia mais de 6.000 trabalhadores estrangeiros no país, principalmente europeus, que trouxeram consigo ideias de reivindicações aos trabalhadores, tomadas da efervescência que estava ocorrendo nas cidades altamente industrializadas de seus países de origem. (IDEM)

A primeira greve conhecida no país ocorreu em outubro de 1888, organizada por trabalhadores italianos contratados para trabalhar na segunda fase da construção da Ferrovia para o Atlântico. Entre os motivos apresentados pelos dirigentes para a greve estava o atraso no pagamento dos salários e o fato de que muitos trabalhadores morriam devido às péssimas condições de trabalho. A Igreja Católica se manifestou em apoio às condições dos trabalhadores e, em 5 de setembro de 1893, emitiu a “Carta Pastoral sobre el Justo Salario de los Jornaleros y Artesanos y otros puntos de Actualidad que se Relacionan con la Situación de los Destituidos de Bienes de Fortuna”, que evidencia esta situação na realidade nacional.

Assim, o século XX começou com as primeiras lutas para estabelecer jornadas de trabalho mais curtas, embora a divisão do tempo de trabalho diário em 8 horas de trabalho, 8 horas de descanso e 8 horas de recreação, como acontecia na Europa e nos Estados Unidos, ainda não estivesse sendo discutida no país. Em 1902, foi promovido o estabelecimento de uma jornada de trabalho máxima de 9 horas para o setor público e, dois anos mais tarde, diferentes sindicatos agitaram o estabelecimento de uma jornada de trabalho máxima de 9 horas para todos os trabalhadores. Na Costa Rica, um grupo de trabalhadores organizados e de intelectuais uniram forças e se manifestaram no dia 1º de maio de 1913, o que foi útil para a organização e, em 1919, os movimentos de protesto culminaram com a retirada dos irmãos Tinoco do governo (governo ditatorial), ao qual haviam chegado com a ajuda de um golpe de Estado dois anos antes. No mesmo ano, com a criação da OIT, a Costa Rica se tornou

membro dessa organização e recebeu grande influência na constituição da norma legal a respeito da jornada de trabalho, do desemprego, da proteção à maternidade, do trabalho feminino etc. Isso mostra a tendência do país de se vincular e atender as disposições desses organismos na tomada de decisões.

A criação de leis trabalhistas representou uma luta de classes dentro do poder político e econômico do país, na qual se expressaram lutas e se analisou, em várias sessões do Congresso, a conveniência de primeiro aprovar a emissão de leis trabalhistas e depois a criação de um Ministério, ou vice-versa. Foi em 1928 que no terceiro debate foi aprovada a criação de duas secretarias: a do Trabajo y Previsión Social e a da Agricultura, que deveriam estar adstritas, pelo menos nos primeiros quatro anos, a qualquer um das outras secretarias já existentes. A Secretaria de Trabajo ficou vinculada à Secretaria de Gobernación y Policía⁷¹.

Com a criação da Secretaría del Trabajo em julho de 1928, esperava-se que ela começasse imediatamente com a principal tarefa que lhe foi encomendada: a elaboração de leis trabalhistas e de seguridade social, ou seja, a elaboração do Código de Trabajo. Enquanto isso, algumas leis trabalhistas foram aprovadas paulatinamente. A primeira delas foi um acréscimo à Lei nº 100 de 1920, que estabelecia a jornada de trabalho em 8 horas. Entretanto, como essa lei não incluía sanções para os empregadores que não a cumprissem, ela não era aplicável, e somente em 1928 foram aprovadas as "Sanciones correspondientes a multas de mil a cinco mil colones, según la importancia de la empresa y el número de empleados. El cumplimiento de esta ley queda en manos del agente principal de policía, quien vigilará su cumplimiento". (MINISTERIO DE TRABAJO COSTA RICA, 2022).

Isso ocorre no contexto da crise do capital de 1929, que, de acordo com Angulo (2021), marca algumas características do país naquela época, por exemplo, no aspecto econômico "Se presenta una crisis del orden oligárquico liberal y su expresión más inmediata fue el colapso del modelo agroexportador. Además, hubo un deterioro del comercio exterior, lo que produjo una creciente dependencia externa y, finalmente, una inflación monetaria." (ANGULO, 2021, p. 11). Do ponto de vista social "Se expresa en el problema de la desocupación en varios ámbitos laborales, se produce el movimiento de los desocupados

⁷¹ Em 27 de junho, foi assinada a Lei nº 33, que criou a Secretaria de Estado nos Despachos de Trabajo y Previsión Social, datada de 2 de julho e publicada em La Gaceta nº 149 em 4 de julho. A principal função que lhe foi atribuída foi a preparação do projeto do Código de Trabajo.

(1931-1933), el surgimiento y la consolidación de partidos políticos, tales como el Comunista y el Reformista, y las huelgas en 1934 tanto la bananera como la de los zapateros” (IDEM). Além disso, ele menciona que a crise gera as condições para a ampliação da intervenção estatal⁷² nas manifestações da questão social para estimular a economia, o que se opunha à proposta liberal desenvolvida até então.

A falta de trabalho é um exemplo das consequências da crise, conforme mencionado por Botey (2010, p. 61)

La desocupación asoló, prioritariamente, las regiones orientadas a la economía de exportación, es decir, el Valle Central y las llanuras caribeñas por lo que estas regiones fueron escenario de una significativa movilización social, especialmente en el año de 1934 cuando grandes movimientos huelguísticos como el de zapateros y el de los bananeros sacudieron al país.

O desemprego trouxe consigo a necessidade de sustentabilidade da situação frágil dos desocupados e uma resposta imediata à sua mobilização. Como Angulo (2021, p. 96) menciona, a influência da Primeira Guerra Mundial fez com que o fluxo de importações diminuísse na Costa Rica. Isso, por sua vez, reduziu a renda pública, mesmo com o aumento das exportações. Em 1917, com o golpe de Estado de Alfredo González Flores e o início do governo Tinoco, as medidas fiscais e monetárias tomadas pioraram as condições da economia costa-ricense, o que causou um aumento de 80% no preço dos bens básicos. Em 1919, com a derrubada da ditadura de Tinoco, o governo de Julio Acosta enfrentou uma realidade crítica (fiscal e monetária), que o forçou a tomar várias medidas econômicas entre 1919 e 1922.

Toda essa situação de diminuição das importações e aumento dos preços dos artigos de consumo levou a problemáticas como a fome e o desemprego, aspectos que existiam na Costa Rica desde o século XIX. Entretanto, entre 1919 e 1920, as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora pioraram devido ao aumento dos preços dos bens de consumo,

⁷² Como parte dessa intervenção estatal, em 1933 foi fundado o Instituto para la Defensa del Café, em 1935 foi aprovado o salário mínimo para os trabalhadores agrícolas, foram geradas reformas bancárias e, de 1932 a 1939, foi se estabeleceu “[...] el financiamiento de las obras públicas, con el fin de reducir el desempleo, y prácticamente [esto] definió la Presidencia de León Cortés (1936-1940), conocida como la Administración del ‘cemento y la varilla’ a fim de responder às demandas sociais e ao desenvolvimento comercial. Esse tipo de atividade do Estado gerará a construção de várias obras públicas de infraestrutura, como o Banco Nacional, o Banco de Seguros e o Corpo de Bombeiros. De acordo com Héctor Pérez, o impacto mais forte da crise foi enfrentado pelo governo de Ricardo Jiménez, que teve de solicitar uma moratória do pagamento da dívida externa e tentou conter o desemprego (ANGULO, 2021, p. 12).

à diminuição dos salários em alguns setores e à situação dos desocupados. Como resultado, surgiram as greves de fevereiro pela jornada de trabalho, lideradas principalmente por ebanistas, carpinteiros e outros sindicatos urbanos que lutavam por um aumento salarial de 20% e pela implementação da jornada de trabalho. Frente a esse cenário, a resposta do Estado, tanto em termos políticos quanto econômicos, teve efeitos importantes para amortecer a crise decorrente da Primeira Guerra Mundial e explica a razão da primeira manifestação de desocupados em 1929, especificamente por três aspectos: A concentração da população geral no Valle Central e o avanço do processo de urbanização; as condições laborais e a crítica situação da classe trabalhadora e a política liberal de Estado (ANGULO, 2021, p. 98).

A crise econômica de 1929 e a Grande Depressão tiveram um impacto mais forte em Costa Rica a partir dos anos trinta, devido ao seu efeito mundial, mas também devido à crise interna que o país enfrentava. Um dos maiores efeitos foi o agravamento do desemprego em geral, o que gerou uma série de manifestações por parte da classe trabalhadora do país naquela época, o que possibilitou a criação de algumas normas trabalhistas⁷³ para enfrentar a situação.

Por sua vez, a Igreja Católica, representada pelo Arcebispo de San José, Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, emite novamente em 1941 a Carta Pastoral sobre o Salário Justo. Nela, destaca, entre outras coisas, que "El salario es el índice más seguro para juzgar de la justicia o de la injusticia social predominantes en una nación". Também, que "El Estado tiene derechos y obligaciones perentorias con respecto a las cuestiones sociales, y muy particularmente con respecto al salario de los trabajadores". No ano de 1942, é assinado o

⁷³ Entre as importantes normas trabalhistas aprovadas nos anos trinta, a Ley del Salario Mínimo ocupa um lugar de destaque, estabelecida em 1933, cujo artigo 1º diz "Ningún trabajador adulto podrá ser remunerado en el territorio de la República con un jornal inferior a un colón". À Secretaría Técnica del Trabajo fica encarregada, pela lei, a organização da Oficina Técnica del Trabajo, que teria como tarefa principal de investigar o custo de vida nas diferentes ocupações e em geral de todos os fatores que deveriam ser considerados para a fixação dos salários. Ao mesmo tempo, foi criada o Consejo de Obreros y Patronos, composto por três representantes dos trabalhadores das indústrias e três representantes dos empregadores, encarregado de estabelecer o salário mínimo, com base na classificação, dados, cálculos e estudos realizados pela Oficina Técnica. Tanto o Consejo como a Oficina Técnica deveriam apresentar ao Congresso, antes da fixação dos salários, um projeto de lei com os princípios e regras para a determinação dos salários. Este projeto, juntamente com as devidas recomendações, foi amplamente debatido no Congresso por seis meses, e daí surgiu a Lei Nº 41, que substituiu o Consejo de Obreros y Patronos por Comisiones Cantonales de Salarios que foram estabelecidos em cada um dos cantões do país.

decreto que nomeia uma comissão para formular um projeto de Código de Trabajo, presidida pelo secretário de Trabajo y Previsión Social e integrada por: o Dr. Guillermo Padilla Castro, o Sr. Alberto Durán Rocha, o Lic. Héctor Beeche Luján⁷⁴, o Lic. Oscar Barahona Streber, o Lic. Eugenio Jiménez Sancho e o Lic. Máximo Quesada Picado. O fruto dessa comissão aparece no ano seguinte, quando o projeto do Código de Trabajo é apresentado à Assembleia Legislativa, em 1943, e com ele se consolida a Secretaría de Trabajo y Previsión Social como a primeira instância para atender a seguridade social do país. Essas primeiras iniciativas para criar algumas formas de intervenção social evidenciam que a política social estava inicialmente voltada especialmente para pessoas com vínculo trabalhista, onde a preocupação era gerar algumas condições mínimas de trabalho para sua reprodução.

Assim, ao longo do século XX, o Estado assumiu diferentes abordagens na intervenção diante das manifestações da questão social. Romero e Molina (1998, p. 79) argumentam que as diferentes. “promesas de bienestar de la modernidad fueron configurando progresivamente contradicciones dentro de la sociedad civil y por tanto en sus motivaciones políticas” e que essas promessas de bem-estar têm sido acompanhadas de clientelismo político e outras expressões de corrupção, práticas que são em parte responsáveis pelo aumento da desigualdade e da brecha social, dificultando o acesso aos serviços pelas populações historicamente empobrecidas.

5.2.2 A configuração histórica da assistência social na Costa Rica

É possível observar que, na Costa Rica, as condições precárias de vida e trabalho da população foram atendidas por meio de várias possibilidades de proteção social, o que, por sua vez, levou a diferentes tipos de respostas. No caso da Costa Rica colonial e pós-independência, essa resposta teve um caráter caritativo clerical; mais tarde, após o processo

⁷⁴ O Lic. Beeche foi o impulsionador da carreira de Trabajo Social na Costa Rica.

de secularização e o estabelecimento do Estado Liberal, as respostas laicas foram usadas como mecanismos para exercer controle e disciplinamento social. Portanto, nesses dois períodos, a pobreza esteve relacionada a concepções como mendicância, incapacidade ou deficiência, vadiagem, orfandade e viuvez (MOLINA *et al.*, 2012). Durante os primeiros anos de vida independente, especificamente na era republicana, ofereceu-se ajuda social privada, chamada de "Socorros mutuos", que buscava atender às necessidades individuais por meio de fundos voluntários oferecidos por grupos religiosos, assim como de laicos e públicos. Os últimos eram administrados pelo Estado por meio da Secretaría de Gobernación y Policía e pelos municípios, e atendiam unicamente a problemas sociais coletivos, como epidemias e emergências (GARCÍA; ZAMORA APUD SOLÍS, 2012). É importante enfatizar que esse tipo de ajuda, tanto privada quanto pública, existente na Costa Rica pós-independência, bem como aquela proporcionada durante a era liberal, corresponde a uma protopolítica social. Foi somente quando o Estado começou a intervir de forma mais sistemática nas manifestações da questão social que é possível falar em política social na Costa Rica.

Com relação ao Estado Liberal, deve-se ressaltar que ele não interveio na resolução dos problemas sociais em razão de sua posição a favor do livre mercado, no qual a atenção às manifestações da questão social foi assumida pela sociedade civil por meio de instituições religiosas ou cívico-solidárias com atividades assistenciais ou de caridade. (MOLINA *et al.*, 2012). Para Esquivel (2007), durante esse período, o Estado atendeu às manifestações da questão social de forma marginal e os serviços sociais foram assumidos pelos governadores, prefeitos, juízes da polícia, funcionários das prefeituras, médicos e por grupos religiosos, como os Hermanos del Carmen. Entre essas formas de atendimento destacam-se as Juntas de Socorro, que foram criadas em 1889 para prestar auxílio às pessoas afetadas por terremotos ou outras catástrofes.

Esquivel (2007, p. 9) também salienta que, no caso dos policiais, eles foram um dos primeiros grupos encarregados de regular e controlar as relações sociais, pois eram os que se “encargaban de reprimir la vagancia”. Da mesma forma, com relação às organizações religiosas, enfatiza que não se deve desprezar o papel que tiveram. “en el apoyo de tareas de asistencia estatal, pero sin regulación ni reconocimientos que vayan más allá de asistir, dichos

grupos fueron mantenidos al margen ante los lineamientos y las políticas estatales, situación que era clara para los liberales costarricenses”

Fica explícito no parágrafo anterior que

Históricamente la asistencia con significado de caridad y filantropía ha sido asumida por órdenes religiosas, organizaciones filantrópicas vinculadas con la Iglesia y a la élite política y económica. Luego con la secularización, el Estado asume para sí mediar la cuestión social, sin que signifique que estas formas previas desaparezcan, más bien coexisten. (MOLINA et al., 2012, p. 328).

Outro aspecto a ser destacado é que a saúde e a educação estavam entre os principais âmbitos de intervenção estatal liberal, por meio de tarefas como a vacinação, a manutenção do leprosário e a criação de diferentes centros educativos (ESQUIVEL, 2007). O fato de que, durante esse período, esses foram os principais âmbitos considerados chaves e de prioridade governamental, em contraste com a atenção à pobreza e a implementação de ações sistemáticas de assistência social, é um antecedente extremamente importante para compreender as transformações que a proteção social e a política de assistência social experimentaram após seu surgimento. Para Molina *et al.* (2012) tanto na Costa Rica pós-independência quanto durante a República liberal, a chamada "ajuda social" foi

matizada de moral, disciplinamiento, culpabilización individualizante y de acciones reguladoras y controladoras del Estado Liberal con concepciones moralizantes y estigmatizadoras hacia quienes no podían satisfacer las necesidades sociales: alimentación, vivienda, educación, salud, autonomía, en tanto no es preocupación del Estado Liberal acentuar mecanismos de inclusión en la vida productiva y social del país. (MOLINA *et al.*, 2012, p. 328).

No entanto, esse modelo de Estado mostrou seu esgotamento após a crise financeira de 1929, que revelou os limites da estrutura agroexportadora, gerando uma situação na década de 1930, na qual os movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora tivessem uma “gran importancia en el plano político pero el uso de la represión contra la protesta popular y el carácter autoritario de los últimos gobiernos debilitaron la dominación de este Estado y afectaron su legitimidad” (MOLINA *et al.*, 2012, p. 146). Após a crise de 1929, como explica Fallas (2019, p.18), o Estado moderno mudou radicalmente sua configuração e sua intervenção atingiu esferas impensáveis. E essas foram “tanto en cantidad (abarcando amplias espacios y dimensiones de la vida social desde la producción de mercancías hasta la

ampliación de la política pública) como en formas (especialmente la política social referida a seguridad y asistencia social)”.

No caso específico da Costa Rica, de acordo com a mesma autora, devido ao seu caráter de economia periférica, não é possível falar do estabelecimento de um Estado Social como tal, porém, é possível afirmar que, após essa crise no país, houve de fato um crescimento importante nas formas de intervenção estatal próprias de sua relação centro-periferia, típicas de uma economia baseada em exportações. (FALLAS, 2019).

De acordo com Contreras (2010), os efeitos dessa crise econômica não tardaram a chegar. Um dos mais alarmantes foram os níveis de desocupação nos mais diversos setores da produção. Motivo pelo qual, durante essa década

el Partido Comunista de Costa Rica organizó y dirigió tareas como las Marchas de los Desocupados, la organización sindical de artesanos por oficios, pero eso sí, con una educación política, de que se estaba en una lucha contra la clase hegemónica, la clase explotadora y esas posturas fueron llevadas al Parlamento, a los Concejos Municipales, a las calles y en 1934 a las enormes plantaciones bananeras de la zona atlántica del país, y ahí se fraguó y llevó a cabo la Gran Huelga Bananera. (CONTRERAS, 2010, p. 4).

Assim, como Solís (2012) aponta, os primeiros conflitos sociais importantes e moderadamente violentos na Costa Rica ocorreram durante a década de 1930 e na década seguinte. No entanto, vale ressaltar que essas décadas também foram marcadas pela criação das primeiras instituições destinadas a atender a essas demandas. Em consequência, às instituições criadas por volta de 1920 - o Banco Nacional de Seguros e uma Clínica Infantil - juntou-se, em 1930, o Patronato Nacional de la Infancia e, entre 1930 e 1939, houve também casos de capacitação para mulheres e de nutrição para crianças, bem como a "Gota de Leche" da Secretaría de Salubridad Pública e o Programa de Asistencia Social de educação para a mãe e para pessoas com necessidades especiais. Em 1941, a criação de uma das instituições mais importantes do país, a Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) e, alguns anos depois, em 1943, a promulgação da Ley de Garantías Sociales e do Código de Trabajo, assim como da Secretaría de Trabajo y Previsión Social como já foi mencionado (SOLÍS, 2012; ESQUIVEL, 2011).

As personificações do capital no governo, em quatro anos (1940-1944), promoveram a intervenção social como poucas vezes antes na história do país. Assim,

con las Garantías Sociales de 1942 se abrió para los trabajadores todos del país interesante etapa del movimiento obrero costarricense. Aseguraron su personalidad y dignidad como factores decisivos en el proceso de producción de riqueza y de elementos importantes de la sociedad. [...] Por esos mismos días se promulgó una de las legislaciones que mayores cambios produjo en las estructuras nacionales y en la economía del país: EL CODIGO DE TRABAJO. Se establecen por parte del Estado, mediante la aludida legislación, las relaciones entre el capital y el trabajo. (MONGE, 1978, p. 294).

Mediante uma luta de classes e interesses, como a aliança entre o Partido Comunista, a Igreja Católica e o governo de 1940, tornou-se possível estabelecer mecanismos básicos, essenciais e chave para atender a essas demandas, o que não só fez com que as pessoas trabalhadoras se encontrassem em condições de exploração e precarização do trabalho, mas também vivenciassem sérias condições de pobreza.

Outras expressões da intervenção do Estado no âmbito social são observadas na área de habitação, na qual a Junta Nacional de la Habitación foi criada em 1940 e, em 1942, a Cooperativa “Casas Baratas La Familia”. A última, foi criada com o fim de construir “en la ciudad de San José, de casas higiénicas a bajo precio para peones, obreros, artesanos y empleados cuyo sueldo o salario no pasara de (¢250.00) doscientos cincuenta colones al mes” (Ley 190, 1942, artículo 1). De acordo com Esquivel (2011), elas possibilitaram avanços significativos na construção e adjudicação de moradias, juntamente com o Departamento de Habitación de la Caja Costarricense de Seguro Social. E em 1945, os recursos dessas duas instituições tornaram-se propriedade do CCSS. (COSTA RICA, LEY 190, 1942).

As várias medidas e reformas sociais apresentadas nos parágrafos anteriores, que foram essenciais para a institucionalização da política da assistência social, foram seguidas por duas décadas de bonança (1950-1960), nas quais as reformas que beneficiaram a classe trabalhadora urbana e rural continuaram a ser aprovadas. Além disso, entre 1950 e 1970, o valor alocado para o “inversión estatal se duplicó y el gasto público supuso el 15% del PIB” (MOLINA *et al.*, 2012, p. 156). Como menciona Monge (2022), depois de 1948, o Estado costa-ricense se transforma e se constitui uma mudança no bloco de poder, mostrando uma ascensão da burguesia industrial e de outros atores vinculados à diversificação da produção agrícola que se consolidaram por meio de uma série de políticas econômicas e sociais implementadas no âmbito nacional dentro do capitalismo dependente, no qual se

desenvolveram e modificaram as formas de acumulação, o que deu lugar ao surgimento de novos eixos de produção de riqueza.

Evidentemente, essa transformação do Estado faz parte da própria reprodução do sistema capitalista mundial em um determinado momento histórico, nesse caso, em um contexto internacional após a Segunda Guerra Mundial de expansão do capital estadunidense, com o auge das matérias-primas de exportação, como café, banana, cana-de-açúcar e outros produtos que abasteciam os países dependentes. Essas novas formas de produção, distribuição e circulação que os diversos setores da burguesia desenvolvem na busca de nichos de acumulação emergentes se devem ao interesse da industrialização na América Latina, o que Osorio chama de novo padrão de industrialização (2005), que se promoveu na América Latina entre as décadas de 1940 e 1970 e que requeria de

[...] políticas económicas proteccionistas en términos arancelarios; fuerte intervención del Estado en materia de inversiones; un tipo de banca de desarrollo con créditos a bajas tasas de interés para las empresas; un sistema bancario con condiciones de fomentar el consumo individual, vía préstamos blandos; políticas salariales que permitieran la incorporación de segmentos obreros al consumo y de esa forma alcanzar una ampliación del mercado interno; en la misma línea, un Estado que impulsara políticas sociales que ampliara la demanda de los asalariados (jubilaciones, prestaciones sociales, etc. (OSORIO, 2005, p. 26).

No caso costa-ricense, o capital internacional se entrelaça mais estreitamente com a estrutura interna da formação social da Costa Rica, com uma economia baseada na dependência da agroexportação, baixa industrialização e falta de disposição do Estado para reconhecer a questão social como de interesse público, juntamente aos fortes indícios do avanço das contradições que empurravam os interesses de diferentes grupos e classes sociais em direção ao aparato estatal como campo de luta, buscando a resolução de suas demandas.

Para o desenvolvimento da industrialização, o papel do Estado tornou-se fundamental, aumentando qualitativa e quantitativamente a presença estatal na Costa Rica a partir da década de 1940, “La política económica de la Junta [se refiere a la Junta Fundadora de la Segunda República] constituye un adelanto de la que va a impulsar el Partido Liberación Nacional, fundado en 1952, la cual pone el acento en la industrialización del país” (SOJO, 1984, p. 41-42). Isso fez parte das mudanças experimentadas na transformação do modelo de acumulação, que exigiu a intervenção estatal por meio de políticas públicas no âmbito

econômico; e, no caso latino-americano, a integração corporativa de certas reivindicações da classe trabalhadora como medida de controle social da questão social, tentando deter, sobretudo, o avanço do desenvolvimento da organização do trabalho e sua articulação com outros grupos sociais e políticos.

A nova forma do aparato estatal desenvolve e institucionaliza a política social em uma forma de intervenção sistemática na questão social, em um contexto de pobreza geral, em que a crise mundial do capitalismo gera a queda dos preços do café, o desemprego, a queda no consumo, bem como problemas convergentes de saúde, educação e moradia. Ao mesmo tempo, o descontentamento social da classe trabalhadora e sua organização sindical e partidária estavam crescendo, e a necessidade de intervenção do Estado como espaço organizador das contradições de classe começou a tomar forma, e uma saída singular se concretiza em um pacto entre o Partido Comunista, o Partido Republicano - representante da oligarquia cafeeira - e a hierarquia da Igreja Católica. Esse "consenso" ocorre no contexto internacional da Segunda Guerra Mundial, onde a URSS e os Estados Unidos eram aliados em sua luta contra o nazismo.

Tal conjuntura criou um ambiente favorável para o desenvolvimento de uma série de medidas estatais que buscaram se contrapor ao conflito e à crise provocados pela deterioração da classe trabalhadora e dos setores populares, as quais assumiram a forma de uma política social baseada em três alicerces fundamentais: saúde, educação e seguridade social. Portanto, o modelo de desenvolvimento procurou desenvolver uma direcionalidade na qual o "consenso" por meio do Estado (GRAMSCI, 1980) se tornou a prática fundamental, a fim de buscar certa estabilidade política e deter o avanço de setores com maior radicalidade e consciência para si. Esse consenso foi combinado com o uso do aparato repressivo para deter e impedir o avanço das organizações das classes camponesa e trabalhadora.

Assim, “Todo este cuadro vino a configurar políticamente un Estado que no se limitaba a las cuestiones de orden y seguridad, sino que tenía una participación creciente en la economía nacional” (CERDAS, 1979, p. 88) e na gestão da questão social por meio das políticas sociais como forma de absorver algumas das reivindicações da classe trabalhadora, do campesinato e dos setores populares. O controle sindical, a perseguição, a prescrição do Partido Comunista, a desarticulação das juntas progressistas são apenas algumas das ações repressivas próprias da forma de Estado que surgiu como parte das novas mudanças na

acumulação de capital no âmbito interno do país. De acordo com Mora (2008, p. 49), essa nova estratégia de desenvolvimento se baseia em três pilares: o aprofundamento do capitalismo por meio da modernização da estrutura produtiva; o fomento de um modelo social reformista em matéria social baseado no desenvolvimento de um amplo esquema de políticas sociais redistributivas; e a consolidação de uma estrutura político-institucional democrática.

Para Monge (2022), essa mudança ocorre em relação às forças do bloco no poder, o que não significa que os grandes cafeicultores, beneficiadores, exportadores, importadores, capital financeiro e comercial tenham sido alijados, mas sim que perderam a hegemonia e que um setor empresarial industrial foi incorporado e ganhou cada vez mais importância, porém exigindo a intervenção direta do Estado para gerar as condições necessárias para sua expansão e consolidação, por meio das políticas públicas. Assim, implicou a melhoria técnica e acadêmica da força de trabalho, como uma medida necessária para a intervenção nos processos de reprodução social por meio da política social, que cresceu e se consolidou sistematicamente durante esse período.

A partir da década de 1950, o Estado desenvolveu sua intervenção no campo econômico por meio de sua influência de duas maneiras: criando as condições para o desenvolvimento econômico sem participar diretamente do controle dos meios de produção, mas como promotor do desenvolvimento (em seu auge nas décadas de 1950 e 1960) e/ou assumindo o controle direto dos meios de produção em setores estratégicos da economia (década de 1970). Essas ações fazem parte das funções que o Estado capitalista assume em relação ao processo de acumulação de capital, que desempenha um papel ativo e direto na continuação do processo de substituição de importações por meio da segunda fase de industrialização nos marcos do Mercado Comum Centro-Americano (MCC) a partir de 1963. Dessa forma, a orientação do aparato estatal foi direcionada para a intensificação da intervenção na economia e as empresas estatais com capital público proliferaram, ampliando sua participação no processo de produção e reprodução do capital.

A década de 1960 caracteriza-se por fazer parte de um novo processo “de modernización productiva, social e institucional de alcance nacional” (MORA, 2008, p.53). Também se criaram empresas estatais, sociedades anônimas em setores produtivos antes dominados pelo capital privado, como açúcar, cimento e combustíveis; o Estado também

participou diretamente da geração de condições para a lucratividade da produção local, com o objetivo de abastecer produtos para satisfazer as necessidades da população, e interveio na comercialização de produtos agropecuários por meio do Consejo Nacional de la Producción (CNP). Portanto, isso, como parte das práticas e dos discursos derivados das decisões do bloco no poder, foi o resultado da hegemonia de uma camada da fração burguesa industrial, aliada a setores médios urbanos da classe trabalhadora organizados no aparato estatal e a um campesinato médio integrado de forma subordinada, “Esto con el propósito de sentar bases sólidas para la construcción de una nueva alianza política que hiciera viable el nuevo proyecto político de los grupos emergentes” (MORA, 2008, p. 57).

A industrialização - ou a tentativa desse processo - se baseava na produção intensiva de capital constante, dependente de importações de bens de capital e matérias-primas, e, portanto, não gerou um processo de integração econômica com o setor primário. Houve mais importações em relação às exportações, levando a um desequilíbrio que foi compensado com divisas do setor agroexportador, de modo que, quando os preços do café, por exemplo, caíam, os recursos não estavam disponíveis, de modo que se buscava resolver o problema por meio do endividamento externo. É necessário destacar outro elemento fundamental: esse desenvolvimento industrial ocorreu em condições especiais para a classe capitalista, com relação a isenções fiscais, incentivos, mercado interno protegido para impulsionar o consumo de produtos locais, taxas de juros subsidiadas e uma taxa de câmbio sobrevalorizada (por sua vez, produto de um regime fiscal deficiente), “el proceso de industrialización en Costa Rica no solo transformó el modo de producción prevaleciente, acentuando la concentración de capital y las formas oligopólicas que le son propias, sino que ha aumentado la interrelación y dependencia de la economía nacional con respecto al mercado mundial.” (IZURIETA APUD TREJOS, 1981, p. 21)

Isso levou a um aumento do déficit fiscal, que o bloco no poder buscou resolver por meio do endividamento externo, sobretudo para financiar as importações de uma estratégia de industrialização que exigiu uma forte importação de capital constante e matérias-primas, com os setores industriais exigindo recursos estatais para investimento. Nesse segundo período, a industrialização teve uma característica central “fue hegemonizada por el capital extranjero” (SOLÍS; ESQUIVEL, 1984 APUD MORA, 2008, p.52), isso é explicado por Álvarez (2008) a partir do papel ativo de um grupo de economistas desenvolvimentistas e

sua virada na década de 1970, já que os “desarrollistas comenzaron a criticar el modelo de sustitución de importaciones en su formulación original y promovieron la necesidad de financiar importaciones industriales, utilizando divisas de exportaciones primarias, inversiones de capital extranjero, radicaciones de empresas multinacionales y endeudamiento externo” (p.106).

Tratava-se de uma nova forma de acumulação de capital, mas, “La industrialización no consigue compensar la baja tasa de expansión de empleo agrícola; ésta es una tarea que asume el Estado en concordancia con la tendencia que venía de los años cuarenta” (SOLÍS, 1992, p. 320). Em outras palavras, o processo de industrialização não gera emprego massivo; pelo contrário, seu crescimento é limitado e dependente de um Estado que não proporcionou o sistema tributário necessário para obter os recursos exigidos pela política econômica e social, o que gerou um excedente estrutural de força de trabalho nas cidades e um trabalho informal urbano. Isso está relacionado às particularidades estruturais sob as quais a indústria se desenvolve, derivadas de uma ordem internacional que determina a situação de dependência dos países da América Latina.

Essas mudanças na acumulação de capital implicaram o desenvolvimento de uma diversificação da produção que, juntamente com o avanço de novos nichos de acumulação de setores da burguesia emergente, levou a outros processos de espoliação na década de 1970, levando à generalização de formas de trabalho assalariadas. Assim, o processo de expansão das relações de trabalho assalariadas é derivado de uma combinação do deslocamento da produção manufatureira e artesanal de pequeno e médio porte para as áreas urbanas, da descampenização e do surgimento da produção de pequeno e médio porte em alguns setores camponeses (MORA, 2008). Conforme Araya (1983), na década de 1970, o setor agrícola continuou a ser o principal provedor de divisas, financiando grande parte do desenvolvimento industrial e, portanto, a dependência dos preços internacionais dos dois produtos de exportação mais importantes, o café e a banana, persistiu.

Assim, a economia de exportação havia se diversificado por meio do estímulo a novos eixos de acumulação de uma burguesia emergente, expandindo o país “de manera significativa la disponibilidad de capital por concepto de divisas generadas por estos productos” (MORA, 2008, p. 55). A partir da década de 1950, os Estados Unidos incentivaram a produção de açúcar na região, por meio de cotas concedidas a cada país para

que as importações substituíssem a produção cubana, como parte do bloqueio para atacar a Revolução. Juntamente com a expansão do consumo massivo das comidas rápidas, em que a carne bovina está em alta, esses são os novos produtos integrados para exportação. Ainda, outros produtos “también aumentaron su capacidad de exportación como, por ejemplo, plátanos, cebollas, legumbres y tabaco” (MORA, 2008, p. 55). Da segunda metade do século XX em diante, a produção agropecuária na maioria dos países centro-americanos se diversifica ou o capitalismo se expande para diferentes áreas da produção, mas isso ocorre dentro do marco da divisão internacional do trabalho como produtores de matérias-primas:

el sector industrial pese a haber sido el ramo más protegido por el Estado Costarricense a partir de 1960 no ha cumplido con los objetivos por él esperados, ya que al final de la década del 70 sigue siendo dependiente en alto grado de materias primas y tecnología foránea, a la vez que opera altamente condicionada por los requerimientos del capital foráneo que lo controla en gran medida sin poder convertirse en un polo de desarrollo autónomo y sostenido. (MORA, 2008, p. 24).

Trata-se de uma industrialização dependente e financiada por créditos assumidos pelo Estado, graças ao fato de que a expansão capitalista após a Segunda Guerra Mundial permitiu aos países dependentes ter acesso a importantes créditos internacionais (SALAZAR; SALAZAR, 1991). Na década de 1970, houve outro período de endividamento crescente, produto do florescimento do mercado de eurodólares, que deu acesso a créditos de curto e médio prazo com taxas variáveis. Naquele momento, a banca internacional precisava colocar o excesso de liquidez dos países produtores de petróleo, “en este sentido, el crecimiento del endeudamiento externo de los países del Tercer Mundo debe entenderse en los marcos de expansión del capital financiero internacional, cuyas características particulares resultan del agotamiento relativo de las posibilidades rentables de inversión productiva” (RIVERA, 1983, p.176). Os Estados latino-americanos tiveram, então, a oportunidade de controlar os desequilíbrios estruturais que estavam se agravando no início da década, o que colocava em evidência a crise estrutural do capital, bem como as crescentes reivindicações da classe trabalhadora, do campesinato e de outros setores não integrados ao desenvolvimento geral das condições objetivas do país, e também de satisfazer as exigências das frações da burguesia industrial que exigiam cada vez mais recursos e proteção estatal frente ao capital internacional.

Por sua vez, o investimento no social para gerir a questão social a partir do Estado foi financiado por empréstimos internacionais com o objetivo de manter certa coesão social, em um momento sócio-histórico de fortes lutas no bloco no poder e de avanço da organização de diferentes setores da classe trabalhadora, do campesinato e dos setores populares. Tratava-se, portanto, de um endividamento crescente propiciado por um contexto internacional na busca sempre agressiva do capital para expurgar suas próprias crises de superacumulação, colocando o excedente em novos eixos de acumulação. Isso é adotado pelos países da região, de acordo com as condições de cada país. Em suma, representa a relação desigual e combinada do capital imperialista com as regiões dependentes, de modo que se forma um novo contexto de acumulação de capital financeiro e industrial.

O sistema tributário regressivo constitui-se como parte das condições que se combinam para gerar o aumento exponencial da dívida pública externa. Além disso, o endividamento está em grande parte voltado para o financiamento da infraestrutura para o desenvolvimento industrial e para proporcionar as condições necessárias no setor agropecuário com o objetivo de atender as novas demandas do mercado internacional para a modernização da produção. Parte da dívida foi investida na melhoria de certas dimensões da reprodução da força de trabalho, por meio de programas sociais que surgiram durante esse período, mediante novas políticas sociais, o que significou o crescimento da institucionalidade estatal. Por outro lado, também foi necessário contratar uma grande massa de pessoas trabalhadoras nas novas instituições estatais. Como argumenta Mora (2008), o Estado resolveu parcialmente a deficiência do setor industrial para absorver a força de trabalho ao expandir o número de pessoas trabalhadoras do setor público em um número cada vez maior. Mas isso significou que “La deuda pública externa crece en la década de los 70 en un 958%, mostrando un gran dinamismo al endeudamiento público externo, producto de la insuficiencia de recursos propios para mantener un nivel de inversión que permitiera cumplir con los programas y proyectos de desarrollo”. (ROMERO, 1983, p. 92)

O processo de endividamento foi então parte da crise internacional de 1974-1975, expressando o declínio do capital no final da década de 1960. Em 1968, uma nova crise do capitalismo começou a manifestar-se, tornando-se fortemente evidente em 1973, misturando recessão e inflação. Esse é um dos elementos básicos da economia do país, combinado com o aumento dos preços do petróleo e a crise política centro-americana que começa a se agravar,

dando lugar a um novo aumento dos combustíveis e das taxas de juros, portanto, o período de crise se caracteriza como que um período de baixo crescimento e de reajuste mundial que impactará os países centro-americanos. No caso da Costa Rica, houve uma rápida recuperação, graças ao aumento dos preços do café devido à demanda internacional, mas sem atingir os preços e os níveis de exportação da década de 1950; no entanto, houve um certo clima artificial de bonança, permitindo a continuidade do novo ciclo de expansão do Estado nos âmbitos econômico e social.

A recessão diminuiu e a reativação foi alcançada com enormes déficits orçamentários entre 1975-1976, e o capital entrou em uma nova fase de expansão com ampla intervenção estatal. As condições externas e internas de dependência, dívida externa, desarticulação da produtividade interna e pobreza generalizada convergiram para essa crise. O país vive uma tendência de queda dos salários, aumento da migração campo-cidade, aumento das áreas urbanas hiperdegradadas e proliferação do trabalho informal, que tem se expressado intensamente até os dias de hoje. As contradições se tornaram extremas em certos setores da classe trabalhadora, que suportaram o peso dos efeitos da crise, e o papel do Estado como promotor do desenvolvimento e benfeitor se expôs em suas deficiências e contradições, de modo que surgiram novas tensões entre a classe trabalhadora e o bloco no poder e dentro dele.

Nas décadas de 50 e 60, apesar da expansão da intervenção do Estado na questão social, por meio de uma rede institucional responsável por diferentes problemáticas em habitação, agricultura, saúde e educação, a melhoria geral da classe trabalhadora, do campesinato pobre e de outros setores explorados e oprimidos não foi alcançada. Assim, adentra-se na década de 1970, em um contexto de combinação do modelo de acumulação voltado para dentro, em um marco internacional de crise estrutural capitalista que exacerbava o endividamento como parte das necessidades do Estado de adquirir recursos e buscar novas formas de gerenciar as desigualdades a partir de uma estratégia mais preventiva, assistencial, universal e focalizada. Segundo Rovira (2000), ao se chegar à década de 1970, havia um avanço geral nas condições objetivas da sociedade, mas certas populações, em suas condições concretas e específicas, não faziam parte das melhorias nas condições materiais e culturais da vida no país. Com isso, os problemas de moradia, saúde e educação continuaram, a precarização do trabalho no setor industrial aumentou e ainda houve crescimento econômico

com a persistência do índice de pobreza e desigualdade. Portanto, é um período de crise econômica, de aumento da organização dos trabalhadores e da continuidade de problemas sociais que não permitem que certas populações tenham acesso ao avanço do desenvolvimento da sociedade:

Pero ningún proceso capitalista se caracteriza tan poco por el desarrollo socialmente armónico y- económicamente homogéneo. Al contrario, el desarrollo del capitalismo, no es otra cosa que el desarrollo de un conjunto determinado de contradicciones, que se expresan en niveles que van desde el desarrollo desigual en el tiempo (movimiento cíclico, sujeto a periódicas crisis) y en el espacio (contrastes entre la ciudad y el campo, entre países adelantados y países atrasados), hasta la cada vez mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y el bienestar social. (CUEVA, 2004, p. 219-220)

Essas condições objetivas levaram a um período de reorganização e recuperação qualitativa sindical, com uma busca crescente pela unidade sindical, o surgimento e o apoio da teologia da libertação, o despertar do movimento estudantil e a recuperação de alguns partidos de esquerda. O desenvolvimento sindical havia avançado muito no setor público como produto da expansão institucional no desenvolvimento econômico e da intervenção na questão social a partir das políticas sociais que se desenvolveram a partir da década de 1950. No entanto, tratava-se de um sindicalismo gremialista e fortemente ligado, sobretudo, ao Partido Liberación Nacional, com interesses em melhorias econômicas, mas não na luta política e ideológica (MORA, 2008). Com o crescimento da organização sindical e partidária, avançou novamente uma política antissindical, que incluiu diferentes ações, como a violência estatal, a repressão e a promoção do movimento solidarista como um substituto do sindicalismo. No entanto, de forma contraditória, os repertórios de luta, como as greves, persistiram durante esse período, concentrados principalmente nos setores bananeiro e estatal. O descontentamento desencadeou protestos que assumiram diferentes formas, por exemplo, a luta das massas pobres da classe trabalhadora para adquirir moradia, a luta pela terra, especialmente em áreas como Pacífico Sur, Limón e o norte da província de Heredia (ROJAS, 1980a).

Nesse contexto, uma nova expansão da intervenção do Estado nos âmbitos social e econômico tornou-se necessária. De acordo com Rovira (1987) “si algo es consubstancial a este subperiodo no es otra cosa que la pronunciada expansión del Estado: en efecto, si entre 1948 y 1968, veinte años-surgen cincuenta y cinco nuevas instituciones públicas-a razón de

casi tres por año-, entre 1968 y 1980-doce años-lo hacen cuarenta y ocho-cuatro por año.” (p. 38). Quanto ao âmbito econômico, funda-se a Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), como uma entidade central para promover as condições gerais de investimento industrial do Estado para o setor privado. Ou seja, o Estado assume as tarefas e os investimentos arriscados para o capital, que não dispõe de recursos ou que não são atraentes no momento. Entretanto, segundo Sojo (1984), essa nova forma de intervir provocou uma ruptura no bloco de poder. Para a autora, as políticas econômicas do Estado ultrapassaram os limites, no sentido de que, de um setor do PLN⁷⁵, especialmente representado por Daniel Oduber, as empresas criadas não deveriam ser transferidas para o setor privado ou não poderiam ser transferidas, porque eram muito grandes, caras e seu desenvolvimento exigia muito tempo, situação que impossibilitava sua aquisição por certos empresários, o que levou a uma luta interburguesa dentro dos diferentes aparatos estatais.

Isso respondeu ao aprofundamento da presença do Estado em diferentes âmbitos da vida social e, sobretudo, pela expansão das ações econômicas (Rovira, 1987). Diferentes autores denominaram esse tipo de forma assumida pelo aparato estatal como empresária, no entanto, Reuben (1988a) se opõe a isso, uma vez que, “más que empresario, como algunos de nuestros científicos sociales han visto su última transformación, el Estado sirve fundamentalmente de receptáculo y dispensador interno del crédito internacional” (p. 24). Assim, as políticas intervencionistas avançaram em um contexto internacional de crise, impulsionadas pelo projeto político hegemônico liderado por certas frações burguesas, aumentando o gasto público dependente das dívidas externa e interna. Mas não sem grandes contradições entre as classes dominantes, onde os setores opositores tradicionais e os novos

⁷⁵ O PLN teve uma primeira geração de empresários-políticos, burguesia urbana e industrial, uma burguesia rural vinculada ao café e à cabuya e investimentos agroindustriais. Sua origem se deu graças à expansão do Estado a partir da década de 1950; tratava-se de uma nova elite estatal que buscava ser empresária, movendo o processo de acumulação de capital em direção às suas necessidades. Um processo de lutas e contradições foi se desenvolvendo no Estado, como centro da organização política do capital, no qual as diferentes frações da burguesia tentavam ganhar a hegemonia do bloco no poder, a fim de comandar um regime político de acordo com as exigências da concorrência nos mercados interno e internacional. Isso levou a uma ruptura por parte de um setor, o dos industriais afetados e dos empresários, com a política econômica que essa nova geração, apoiada pelo Sistema Bancário Nacional e pela Presidência da República, “La puesta en marcha de estos ambiciosos proyectos trajo como consecuencia un importante endeudamiento de la corporación. Este es otro aspecto importante de la polémica. El proyecto de reformas contemplaba una elevación del presupuesto de CODESA” (SOJO, 1984, p. 225).

que surgiram, entre eles um setor industrial que não se beneficia da criação da CODESA e vê a amplitude da intervenção do Estado no setor privado como perigosa, pois a linha entre o privado e o público é tênue.

Essas pugnas se expandiram para outras decisões e ações que também foram de interesse do PLN com relação à intervenção do Estado, como o caso do Asignaciones Familiares. Desse modo, em um contexto em que as políticas eram necessárias para o modelo econômico de industrialização, também era preciso o controle das reivindicações da população que proliferou durante os anos 70, de modo que a orientação do Estado para a intervenção direta na economia também implicou a necessidade de criar novas políticas sociais. Portanto, continuou e aprofundou-se o processo que já vinha se desenvolvendo desde a década de 1940 com a criação de instituições como a Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), a Universidad de Costa Rica (UCR) e as Garantías Laborales, complementado isto com uma estrutura institucional que foi estabelecida durante as décadas de 50 e 70 como uma estratégia para o controle e a regulação da questão social (por exemplo, criou-se: o Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), o Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), o Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

As instituições existentes no campo social até a década de 1970, suscetíveis de se tornarem instrumentos governamentais de combate à pobreza, demonstravam pouca capacidade operativa nesse campo, estavam dispersas e não havia uma instância reitora que articulasse as ações do Estado no campo da pobreza. Esse era o caso da Dirección de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, do Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo e do Instituto de Tierras y Colonización. Ao mesmo tempo, os recursos disponíveis para o atendimento da população que vivia em situação de pobreza eram escassos e estavam distribuídos entre diferentes instituições, sem uma política social diretamente voltada diretamente para seu atendimento (SOLÍS, 2001).

De acordo com Rovira (1987), na década de 1970, o Estado havia conseguido consolidar sua estabilidade, mas de forma desigual e combinada, pois permitiu que certos setores avançassem às custas do empobrecimento e da desigualdade das populações mais desfavorecidas e não integradas ao avanço das forças produtivas. O principal problema era a instabilidade do trabalho, as condições de contratação permaneciam sem solução, e isso, junto com a expansão da proletarianização da população no marco de um processo de

industrialização dependente, levou a uma tentativa de antecipar, por meio da política social, os conflitos que poderiam causar descontentamento, pois, como já vimos, trata-se de um período em que há certa recuperação da organização de alguns setores para que exijam melhores condições do Estado. Foi, portanto, um período convulsivo em um marco estrutural de uma crise capitalista, com o impulso para o endividamento dos países dependentes como uma válvula de escape para o capital e dos Estados diante das crescentes demandas.

Em suma, os problemas estruturais prevaleceram e as demandas se agravaram, e o Estado tinha que dar respostas aos problemas sociais mais complexos da época por meio de uma série de reformas, ou melhor, de contrarreformas. De acordo com Cueva (2004), a década de 1970 se consolidou como um período que concentra as diversas ações de pauperização, desigualdade, concentração de riqueza, transnacionalização, desnacionalização e controle de organismos internacionais, consórcios e dos Estados Unidos sobre a América Latina. Por sua vez, as lutas populares e o descontentamento social continuavam desequilibrando a ordem e a organização social buscadas pelas classes dominantes.

Apesar das políticas econômicas da época, não houve realmente um forte processo de industrialização nos ramos de alta produção, “lo que sí ocurrió fue un crecimiento del Estado, el cual interviene en las más diversas actividades por medio, principalmente, de sus instituciones autónomas” (GUTIÉRREZ; RODRÍGUEZ 1999, p. 68). Assim, o Estado se torna o principal agente da modernização do país e um empregador de profissionais e técnicos e, portanto, uma fonte de renda para a maioria da chamada classe média urbana que se beneficia das políticas sociais. Assim, para, “1980 un 75,4% de los profesionales y técnicos con que contaba el país trabajaban para el sector público” (CASTRO, 1995, APUD GUTIÉRREZ; RODRÍGUEZ, 1999, p. 68). Portanto, responde-se ao conflito capital-trabalho a partir de uma expansão institucional do âmbito social, transformando a relação do Estado com os setores populares, a classe trabalhadora e o campesinato mediante um processo de institucionalização de exigências e reivindicações seletivas, de acordo com os interesses do bloco no poder. Da mesma forma, repensam-se as estratégias de captação de recursos, criam-se impostos indiretos para financiar programas sociais e modifica-se a ordem de prioridades do gasto social (GÜENDELL; RIVERA, 1989).

É um período em que a seletividade se combina com o desenvolvimento de uma área dedicada à assistência social e com a busca pela "universalização" da política social em determinados setores, como saúde, educação e seguridade social (BARAHONA, GÜENDELL; CASTRO, 2005; TREJOS, 1996). Como resultado, de acordo com Barahona, Güendell e Castro (2005), no final da década de 1970, o país havia melhorado seu desenvolvimento social, graças à implementação de uma política social em saúde e educação que buscava essa universalização, à expansão social com participação estatal e aos programas de combate à pobreza em um contexto de alocação de recursos públicos, que cresceu de 9% em 1950 para pouco mais de 20% no final da década. Os autores descrevem o período como a "era de ouro da política social". Há evidências de uma série de melhorias de acordo com indicadores de mortalidade infantil, alfabetização, escolaridade, avanços na nutrição, qualidade dos serviços de água potável e indicadores de pobreza que mostram que houve uma redução, medida pela renda, de 39% no início do período para 25% no final da década de 1970:

Los programas de lucha contra la pobreza surgieron en un contexto de crecimiento económico, con la concepción de complementariedad con las políticas sociales universalistas y como respuestas a evidencias, no totalmente sistematizadas, de que no toda la población estaba accediendo efectivamente a los programas sociales ni beneficiándose en igual medida del crecimiento alcanzado. Se asignó énfasis a la salud y la educación, y se apoyó directamente la formación y el mejoramiento de los recursos humanos en su etapa inicial del desarrollo, incrementando su potencial a largo plazo. (TREJOS, 1996, p.165).

Assim, a atenção à pobreza continuou dispersa e sem uma organização sistemática em um período em que aumentaram as reivindicações de setores que se encontravam alijados do avanço geral da sociedade. Assim, a década de 1970 é um período de surgimento de políticas sociais seletivas voltadas para populações específicas, determinados setores e também a busca pela universalização dos direitos sociais em algumas áreas, como saúde e educação:

En Costa Rica, a pesar de que existía ya un conjunto de mecanismos institucionalizados que operaban desde largo tiempo atrás en el área de satisfacción de las necesidades básicas de la población, la política social se amplió y consolidó en el año de 1975 con el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Este constituye un programa muy ambicioso, con un potencial redistributivo nada despreciable y que incorpora las dos

modalidades de transferencias directas, esto es, transferencias de bienes de consumo y transferencias monetarias. (TREJOS 1981, p. 64-65).

Tratava-se de políticas sociais amplas implementadas pelo partido liberación nacional a partir do poder de controle do Estado, com o propósito de redistribuir as receitas públicas e mediar os conflitos de classe. Nesse contexto, foi criado o Instituto Mixto de Ayuda Social (a principal instituição que gerencia a política de assistência social no país), estabelecido no governo de José Figueres Ferrer (1970-1974) com o objetivo de "combater a miséria". Durante esse período, o presidente considerou o problema econômico como o principal a ser enfrentado, mas de sua solução bem-sucedida dependia a capacidade do Estado para implementar as políticas sociais (SALAZAR; SALAZAR, 1991). Portanto, um de seus lemas principais era "guerra contra a miséria". Por meio do Estado, ampliaram-se as ferramentas de controle da questão social, gerando uma espécie de salário social complementar para as famílias da classe explorada e oprimida, assumido assim como parte da renda necessária à reprodução da força de trabalho, com um determinado nível de acordo com as necessidades do desenvolvimento das forças produtivas do processo de acumulação de capital. Além disso, "Esta serie de medidas insinúan el cambio de naturaleza en el modo como el Estado va a tratar el conflicto social, ya no solo aplacándolo, sino también, y esto es lo novedoso, anticipándolo y desplazándolo" (GÜENDELL; RIVERA, 1989, p. 89).

É importante entender o processo de disputa sobre a política social na assistência social na Costa Rica na década de 1970 no contexto internacional, em relação à mudança na "atenção à pobreza" e ao papel do Banco Mundial como principal organismo na luta contra a pobreza. A mudança substancial mais importante daquela época, que continua a ter incidência até hoje, é em relação à mudança na gestão da questão social, de modo que o papel do Estado não é mais o de tratar da desigualdade social, mas a tensão entre a universalidade e a focalização é deslocada para a refocalização da política social nas populações pobres. Portanto, o Banco Mundial será a referência para os países na implementação de medidas políticas para a pobreza, como principal manifestação do desequilíbrio nas sociedades, é a voz hegemônica que proclama as diretrizes em relação à pobreza. Em 1973, o presidente do Banco Mundial, McNamara, em seu discurso, indicou que a política deveria se preocupar não com a desigualdade, mas com a pobreza. Como uma nova forma focalizada de alcançar uma certa justiça social em um nível mínimo devidamente estabelecido, de acordo com os

interesses e as necessidades políticas dominantes do momento sócio-histórico, buscando "atacar a pobreza":

Al ritmo actual, es probable que por lo menos una cuarta parte de la población del mundo comience el siglo XXI en peores condiciones de pobreza que las existentes en cualquier época anterior. Sinceramente no me parece que en esta situación hay perspectivas de que llegue a convertirse en realidad nuestra común esperanza de lograr una paz duradera y un progreso material constante... ese camino lleva al desastre, y ese será nuestro sino a menos que estemos dispuestos a cambiar de rumbo sin demora. (BANCO MUNDIAL, 1970, p. 22).

Assim, inicia-se promovendo a importância de ampliar o conceito de pobreza, vinculando o crescimento econômico a melhores condições de vida, a fim de buscar o "desenvolvimento humano". Esse organismo propõe "melhorar os aspectos qualitativos da vida e da pobreza como condição de justiça social e moralidade, buscando unir a comunidade internacional para ajudar as nações menos prósperas" (BANCO MUNDIAL, 1970, p. 22). Além disso, o Banco Mundial incentivou a discussão para maior planificação, eficiência e pesquisa, ressaltando o problema do crescimento demográfico e o mapeamento teórico e empírico da pobreza, o que, nas palavras de seu presidente McNamara, estava se tornando perigoso para esse organismo internacional:

Las naciones nuevas ciertamente necesitan un mayor crecimiento económico, y están decididas a lograrlo. Pero como señalaré más adelante, consideramos que el crecimiento económico será precario y estéril sino va acompañado de mejores condiciones sociales. Para lograr un verdadero desarrollo humano es necesario prestar atención a ambos aspectos. Y eso es lo que nos proponemos hacer en el Banco... No se trata de una cuestión sentimental de filantropía, sino de una cuestión de justicia social. (BANCO MUNDIAL, 1970, p. 4-11).

Como Álvarez (2005) e Escobar (1997) indicam, observa-se materialmente uma mudança do Banco Mundial para enfatizar programas de "luta e ataque à pobreza", direcionando sua política para as populações que dela "padecem", a fim de "atacar" o problema em suas "raízes", dando origem a uma nova filantropia das agências internacionais. O objetivo mencionado é a "união de forças" política para tirar as pessoas da pobreza, por uma questão de ética e moral corretas. Por esse motivo, incita um tipo de voluntariado das nações ricas para as pobres, como disse MacNamara:

La corriente actual de ayuda oficial para el desarrollo, es decir, la ayuda financiera con condiciones concesionarias, es desde todo punto de vista insuficiente. Su nivel no solo es inferior al que necesitan las naciones en desarrollo y pueden proporcionar sin dificultad las naciones ricas, sino que también... representa apenas la mitad de la modesta meta fijada para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y aceptada por la comunidad internacional. (BANCO MUNDIAL, 1973, p. 7)

Em seu discurso sobre a pobreza, ele identificou a diferença entre pobreza absoluta e relativa, além do enfoque no âmbito rural por concentrar os maiores "focos de pobreza". Portanto, foi considerada a transformação do pequeno produtor em "um agente com maior produtividade", com o objetivo de tornar produtiva a pobreza ou aqueles que dela sofrem, o que mais tarde será chamado de "capacidade de agência das pessoas pobres". Em outras palavras, a racionalidade instrumental buscou legitimar novos conceitos e qualidades necessários para o reconhecimento científico da pobreza.

Deve-se observar que a década de 1970 na América Latina é uma época de imposição de ditaduras nos países do Cone Sul, a fim de deter o que Augusto Pinochet chamou de "câncer marxista", e o surgimento das primeiras etapas de algumas das organizações guerrilheiras na América Central. Esse foi um preâmbulo para a implementação do projeto econômico, político e ideológico neoliberal, que requeria a desarticulação da organização sindical e partidária da classe trabalhadora, das massas populares e de setores do campesinato. Portanto, mortes, desaparecimentos, exílios e torturas faziam parte do "Plano Condor" planejado pela CIA em cumplicidade com o bloco no poder, partidos de direita, de centro e de alguns de tendência social-cristã, bem como do capital internacional. Sem dúvida, realizou-se uma campanha de violência para permitir as novas condições do processo de acumulação capitalista (ANDERSON, 2003; BORON, 2003A; ROITMAN, 2013).

É nesse contexto internacional, com o Banco Mundial como a entidade reguladora da pobreza, que pode-se dizer que a década de 1970 na Costa Rica foi um período de organização sistemática de uma política voltada para a assistência social, por meio de uma nova forma de Estado que estendeu suas ações aos espaços da vida cotidiana e do trabalho da classe trabalhadora, dos setores populares e dos grupos oprimidos que não estavam integrados às políticas estatais. Tratou-se de uma prática voltada para um determinado tipo de população, que exigiu a profissionalização de uma força de trabalho especializada no

social e o investimento para a construção de infraestrutura pública, com alcance da maior parte do território nacional.

O Estado começa a se mover sob as novas diretrizes de atendimento da pobreza no Plano de Desenvolvimento de Daniel Oduber (1974-1978), que teve como objetivo fechar a brecha social e reduzir o desemprego. De acordo com Trejos (1981), isso estava implícito no marco do crescimento econômico, mas sem especificar a necessidade de combinar uma política social e a política econômica para o desenvolvimento. Vale ressaltar que foram essas políticas sociais que vieram não apenas aplacar o conflito social, mas antecipá-lo e movê-lo em direção ao aparato estatal estruturado, que aglutina uma heterogeneidade de instituições encarregadas de atender a diferentes populações, áreas e problemas sociais, como momentos do processo de reprodução da acumulação de capital. Com isso, desenvolveu-se uma institucionalidade para a assistência social por meio do Estado, relacionada ao atendimento das necessidades básicas da população em educação, saúde e moradia, “A la vez esto posibilitaría que la fuerza de trabajo fuera más educada y saludable y, por tanto, más productiva. Ello claramente resultaba propicio a la diversificación y modernización productiva propuestas y, en particular, al desarrollo industrial” (VARGAS, 2015, p. 20). Assim, várias razões levaram ao crescimento do aparato estatal no âmbito social, de modo que surge uma nova forma de atenção à questão social com o objetivo de tentar manter um “equilíbrio” no marco da contradição capital-trabalho, como diz Vargas (2015):

La modernización y diversificación propuestas dan razón para ello, por las necesidades de desarrollo de la infraestructura material (puertos, aeropuertos, carreteras, electrificación, telefonía), la educación y la calificación de una fuerza de trabajo más saludable y productiva, la ampliación de los servicios bancarios y la expansión crediticia, así como las diversas formas de protección (como los aranceles sobre las importaciones industriales). Otras poderosas razones provienen de los objetivos de democratización económica, -inclusive el interés por apoyar y fomentar la pequeña y mediana empresa-más los de equidad social y los de control de los diversos focos de conflicto social. (VARGAS, 2015, p. 39).

O processo de expansão e consolidação do novo modelo de desenvolvimento capitalista gerou a origem de novas relações e contradições entre as classes, o que, juntamente com o aumento do investimento do Estado no processo econômico e na regularização das organizações sociais e grupos de pressão, transformam as políticas sociais no novo centro de reivindicações, produto do aumento das expectativas e dos níveis de consciência que

surgiram no contexto dos processos de mudança (ROMERO, 1983). Para a mesma autora, durante a década de 1970, a questão social assume diferentes matizes, o que significa que, por um lado, as pressões da classe trabalhadora, dos setores populares e do campesinato se dirigiam à satisfação das necessidades básicas e à redistribuição dos excedentes e, por outro lado, o Estado mantém seu interesse na coesão, estabilização e até mesmo na correção das contradições que enfraquecem o sistema político, “De ahí que las políticas sociales de estos años, operan en circunstancias en que es necesario garantizar los intereses de las clases dominadas” (ROMERO, 1983, p. 133). Para isso, canaliza-se a ação das novas políticas sociais para os setores empobrecidos da população, a fim de conter e enfrentar o avanço das zonas hiperdegradadas nas áreas urbanas. Como aponta Araya (1983):

Desde el Estado la política social no pudo responder a la cantidad y calidad de los servicios solicitados tales como agua, alcantarillado, vivienda que demandaba una población urbana en aumento, mucha de la cual era en realidad población rural que migraba a las ciudades y acrecentaba los cinturones de miseria; por esa razón se puede hablar de una serie de luchas urbanas y huelgas comunales como las de Limón y Ciudad Cortés que fueron sintomáticas del periodo de 1974-1977. (ARAYA, 1983, p. 29).

O IMAS, criado pela Lei nº 4.760, de 4 de maio de 1971, conforme indicado anteriormente, faz parte dessa estruturação da assistência social no Estado, como nova forma de intervenção no conflito social e na reprodução da força de trabalho. Procurou-se atingir populações específicas por meio do Estado, localizando o espaço e o tempo em que o descontentamento poderia se originar; tratava-se da necessidade de acabar com a miséria, por meio da implementação de políticas redistributivas e seletivas de acordo com critérios políticos. O IMAS, portanto, expressa a institucionalização de uma política social específica, voltada principalmente para populações “não produtivas” e, portanto, setorizadas. Do ponto de vista do presidente da época, José Figueres Ferrer, essa instituição era uma demonstração da capacidade de conciliar técnicas sociológicas modernas, administração e os direitos dos menos favorecidos com a caridade cristã, o que evidencia a matiz moralizadora dessa instituição em sua constituição. A nova instituição é uma mistura do avanço da racionalidade na compreensão da pobreza e do sujeito que intervém na realidade para modificá-la, por meio do desenvolvimento do conhecimento científico, especificamente no âmbito social, mas integrando a fé cristã como base explicativa do motivo pelo qual o Estado deveria assumir,

junto com a iniciativa privada, o atendimento à pobreza extrema, que supostamente seria “erradicada en el término de 20 años”. Tratou-se de uma modernidade capitalista que incorporou o cristianismo como uma prática e um discurso necessários para a expansão das relações sociais de exploração e opressão, assimiladas como um bem comum para toda a população.

Como menciona Monge (2022), essa combinação de uma política social na assistência social à pobreza baseada no cristianismo e na racionalidade da ciência instrumentalizada pelo poder da classe capitalista deu origem, em 1974, ao primeiro Plan de Lucha contra la Pobreza na Costa Rica. Foi um plano baseado nas diretrizes e na capacitação do Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL) que “promovía el desarrollo comunitario urbano y el cambio actitudinal, porque consideraba que la pobreza se debía a la falta de iniciativa de los pobres para superarla” (ÁLVAREZ, 2008, p. 96). A partir dessa perspectiva, o plano buscava um atendimento integral, incluindo cinco áreas de ação: alimentação e nutrição, educação, capacitação, saúde e higiene pessoal e moradia (SOLÍS, 2001).

Para Molina *et al.* (2012), entre 1964 e 1970, o papel preponderante da Igreja Católica, que já estava presente em períodos anteriores, é fundamental para compreender a direcionalidade e a intencionalidade da política social da época:

se especializó en una acción social asistencialista con el programa Cáritas a través del cual entregó más de 30 millones de colones en comida, ropa y zapatos a la población de escasos recursos. Sin embargo, el quehacer pastoral era muy conservador: de perfil anticomunista, avalaba sin ninguna crítica el orden establecido, asociaba al sindicalismo con el “odio de clases” y se oponía a la opción por los pobres promovida por el Concilio Vaticano II y la Conferencia Episcopal de Medellín. (MOLINA *et al.* 2012, p. 159).

Segundo Molina *et al.* (2012), podemos falar de assistência social na Costa Rica de maneira institucionalizada durante o chamado Estado social capitalista, especificamente na década de 1940, a qual se desenvolve de maneira desarticulada por trinta anos até a criação do IMAS no início da década de 1970. Em síntese, embora diferentes ações relacionadas às ajudas sociais e assistenciais tenham sido relatadas desde a época da colônia, bem como nos períodos republicano e liberal, nos quais é possível encontrar não apenas antecedentes importantes, mas também expressões importantes da assistência social - como a criação do

PANI em 1930-, o surgimento da política social, bem como o da assistência social em seus conteúdos e ações, ocorreu até que o Estado começou a implementar medidas reformistas durante a década de 1940, quando passou a intervir sistematicamente nas manifestações da questão social por meio de instituições como a Caja Costarricense del Seguro Social y las Garantías Sociales.

Da mesma forma, é possível afirmar que a gênese da política de assistência social estava enraizada em todo um conjunto de causas que a tornaram possível naquele contexto. Embora uma das razões pelas quais o Estado começou a intervir nas manifestações da questão social tenha sido a necessidade de gerar as condições necessárias para que o capital pudesse continuar a se reproduzir, já que a classe trabalhadora estava tão empobrecida e não tinha meios para sua subsistência, essa não foi a única causa, foram também importantes as reivindicações da classe trabalhadora, que se tornava cada vez mais organizada, e também as reiteradas denúncias feitas pela Igreja Católica.

É importante notar que o IMAS foi criado inicialmente devido à existência de um número significativo de famílias pobres que demandavam a atenção do Estado, porém, naquela época, a intensidade do problema da pobreza não era maior do que nos anos anteriores. Uma hipótese é que o aparecimento dessa instituição não se deve exclusivamente à existência dessas famílias pobres, mas também à combinação de todo um conjunto de fatores políticos e de oportunidade (SOLIS, 2012). Cabe acrescentar que essa afirmação do longo histórico destacado pelo autor pode se dever a um aspecto ressaltado por Quesada (2011), pois, segundo ele, desde o final do século XIX e principalmente a partir da década de 1910, o país enfrentou vários problemas que foram seriamente questionados na época de Alfredo Gonzáles Flores e pensadores do Grupo Germinal, como Omar Dengo, por exemplo, que na época afirmaram que se deveria pôr fim a lendas como a de que somos a Suíça centro-americana. Apesar dessas denúncias, na Costa Rica (QUESADA, 2011, p. 21) “ha prevalecido una visión “color rosa” o idílica del pasado y del presente [...] Sin embargo, a partir de numerosos y rigurosas investigaciones académicas realizadas en las últimas décadas, se han formulado una série de críticas a esas interpretaciones, reformas y ajustes que aún en la actualidad sigue siendo necesario realizar en el país”.

O mesmo autor menciona que a política de intervenção estatal no âmbito social se traduziu em um compromisso político. Após os eventos armados de 1948, que ficaram

plasmados na Constituição Política de 1949, foi possível gerar uma ruptura definitiva com a ideologia liberal na gestão do governo da Costa Rica (Solís, 2012). Sem dúvida, esses acontecimentos foram de grande importância, pois o principal objetivo da Junta Fundadora da Segunda República era restaurar a ordem em todas as zonas de atividade. Portanto, buscou estimular a produção, a agricultura, a pecuária e a indústria e, no campo social, propôs-se a

mejorar las instituciones públicas creadas en pasadas administraciones sobre todo aquellas que buscaban mejorar la condición social y la calidad humana de los ciudadanos; garantizar, por medio de organismos especiales, las inversiones públicas tendientes a fomentar la producción, el mejoramiento de la familia, la educación, etc. (MONGE, 1978, p. 301).

Igualmente, de acordo com Monge (1978), essa Junta em todos os momentos “respetó las instituciones de carácter social fundadas en el período 1940-1948; garantías sociales, Caja Costarricense del Seguro Social, Código de Trabajo, etc.” (p. 302). De modo que, voltando a Solís (2012), após esse novo projeto reformista, a maioria das instituições da Costa Rica foi criada para atender a vários problemas sociais, como, por exemplo:

- El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1954)
- El Instituto Nacional sobre Alcoholismo (1955)
- El Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (1961)
- El Instituto de Tierras y Colonización (1962),
- La Dirección Nacional de Bienestar Social en el Ministerio de Trabajo (1963)
- El Instituto Nacional de Aprendizaje (1965),
- La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (1967)
- El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (1968)
- El Banco Popular y de Desarrollo Comunal (1969)

No entanto, devemos ressaltar que, depois de todas essas ações e da criação de várias instituições importantes, foi possível expandir a política social e dar a ela, por sua vez, um maior grau de legitimidade. No entanto, a incorporação desses conteúdos sociais ao Estado não se deu sem a oposição de alguns blocos de poder e, portanto, teve de ser implementada gradualmente. Para Molina *et al.* (2012),

Ejemplos importantes de esta práctica gradualista son: la aprobación de la universalización de la Seguridad Social que se estableció en 1961, pero que entró a regir en 1971, es decir, diez años después; la Ley de Traspaso de Hospitales de la Junta de Protección Social a Caja Costarricense del Seguro Social, decretada en 1971, pero aplicada en 1978; y la Ley de creación del

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, la cual estipuló un régimen de financiamiento basado en un impuesto a las planillas, que se aplicó de manera gradual. (p. 179).

É importante destacar que a criação do IMAS deve ser compreendida em relação à implementação do Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que é outra das ações do Estado para integrar parte das manifestações da questão social à política de assistência social. Trata-se de um centro onde se conglera uma espécie de "bolsa" orçamentária para financiar uma rede de programas sociais com o objetivo de fortalecer e complementar a atenção à pobreza. “Con este programa, indudablemente, el reformismo liberacionista puso un pie en el acelerador de las políticas redistributivas del ingreso por medio del gasto público, contribuyendo con ello a paliar la desigualdad social” (ROVIRA, 1987, p. 39).

Sua característica fundamental está no financiamento do sistema de programas sociais e das instituições encarregadas do social (SOLANO CHAVARRÍA, 2011), e é muito importante para o IMAS, uma vez que o financiamento da instituição depende, em parte, de leis específicas sobre os recursos do FODESAF⁷⁶, que visam salvaguardar a atenção do Estado à pobreza. Tratava-se, portanto, de uma nova forma de organizar os programas sociais, atribuindo aos governos a responsabilidade direta de investir parte de seus gastos nas populações mais empobrecidas do país.

Portanto, a assistência social assume um papel protagonista nas intervenções do Estado, o que se concretiza com o FODESAF, resultando em um dos mais fortes modelos de assistência social da América Latina. Assim, uma variedade de formas de intervenção se articula nas manifestações da questão social, por meio das chamadas populações prioritárias: crianças, assalariados, pessoas em situação de rua e mulheres donas de casa. Quando o FODESAF foi aprovado, ou seja, no governo de Daniel Oduber (1974-1978), por meio da

⁷⁶ O Programa de Asignaciones Familiares começou a ser discutido durante o governo de José Figueres Ferrer (1970-1974). Ele foi proposto como um projeto para atribuir uma renda vital mínima, que se referia à renda básica típica das políticas da social-democracia. De acordo com sua proposta, deveria ser uma renda adicional por pessoa, de acordo com o consumo, como complemento ao salário mínimo, que não cobria as necessidades de grande parte da população do país; representava um subsídio por membro da família, alcançando assim uma redistribuição da riqueza, com base nas condições particulares de cada domicílio, uma metodologia não utilizada no pagamento dos salários.

Lei 5662, o país havia conseguido certa recuperação no mercado externo devido ao aumento dos preços do café no mercado internacional, já que a saca passou de 58 dólares em 1974 para 110 em 1975 e 217 em 1976 (DÍAZ, 2015), juntamente com os empréstimos recebidos, o que significou o crescimento dos gastos públicos e da dívida do Estado.

Esse contexto de surgimento do FODESAF⁷⁷ é caracterizado pela discussão no Estado de questões como: reunificação da taxa de câmbio, aumentos salariais entre 10% e 41%, projetos de educação na América Latina, criação de presidências executivas, implementação de programas no Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), no Instituto de Tierras y Colonización e no CCSS (SOLANO, 2011). O FODESAF tornou-se então um campo de batalha entre as diferentes frações do bloco no poder, que já estava rachado pela criação e expansão do CODESA principalmente, ou seja, a política econômica do governo do PLN.

Cabe destacar que, a partir de 1975 e até 1982, houve mudanças no IMAS, com menos atenção da área de Promoción Social y Fomentos Productivos, e a instituição se concentrou em programas de assistência e habitação. Por outro lado, não há evidências de intervenção direta com mulheres em situação de pobreza; sua principal população são as famílias empobrecidas, com o objetivo de incentivar a autogestão por meio da regionalização, como parte da responsabilidade das pessoas de se encarregarem de suas condições materiais na vida cotidiana, para a reprodução social da força de trabalho necessária ao capital. No final da década de 1970 e início da década de 1980, com o surgimento da crise econômica mundial em um país vinculado a um modelo de desenvolvimento dependente com forte endividamento externo, as condições para o avanço em direção a um novo sistema de bem-estar vinculado ao neoliberalismo foram se consolidando. Mas essa mudança na atenção do Estado para a questão social não se desenvolveu de forma linear; pelo contrário, diferentes atores disputaram determinadas políticas sociais, amarrando seus interesses na

⁷⁷ O FODESAF difere em alguns aspectos das políticas de assistência que o Banco Mundial promoverá, por exemplo, um dos elementos que o caracteriza é o modo de financiamento, uma vez que surge como um fundo que conta com um orçamento fixo, proveniente de: impostos com destinação específica, 20% do imposto sobre vendas e 5% do acréscimo nas folhas de pagamento pagas pelos empregadores do país (PICADO et.al, 1998). Portanto, ele representa um dos regimes de atenção do bem-estar mais importantes e particulares da América Latina.

heterogeneidade dos aparatos estatais. A transformação provocada implicou um rearranjo do bloco no poder e da relação do Estado com as classes e os setores explorados e oprimidos.

De acordo com Fallas (2019), no final da década de 1970, o processo de acumulação capitalista passou por um dos momentos mais decisivos em seu desenvolvimento histórico. Ao contrário das crises anteriores, como a de 1929, cuja natureza estava relacionada à relação entre as dimensões de produção, circulação e consumo, essa crise apresentou uma natureza totalmente diferente das crises anteriores e revelou os limites vinculados à própria estrutura da relação de capital. No obstante, el gasto público se vio reforzado en programas de desarrollo social en este contexto. No entanto, nesse contexto, os gastos públicos foram reforçados em programas de desenvolvimento social. Como, por exemplo, a universalização do Seguro Social e do Programa Asignaciones Familiares, motivo pelo qual “a pesar de las dificultades existentes se dedican importantes inversiones en obras de infraestructura, servicios y bienestar social” (MOLINA *et al.*, 2012, p.190). Pouco tempo depois, no entanto, o endividamento do país tornou-se insustentável e ele entrou em uma crise que levou a uma ruptura com a concepção estatista de desenvolvimento econômico e social que vinha sendo promovida desde a década de 1950. Em consequência, as propostas antiestatistas adquiriram tamanho protagonismo que levam à implementação de políticas de estabilização e de ajuste macroeconômico entre 1982 e 1990, apoiadas por organismos como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (MOLINA *et al.*, 2012), sendo assinados os conhecidos Planes de Ajuste Estructural.

Assim, além de receber apoio econômico da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, por sua sigla em inglês), a Costa Rica recebeu apoio político para renegociar suas dívidas com esses dois organismos internacionais. No entanto, esses compromissos levaram a fortes protestos sociais. Já que,

La renegociación de la deuda implicaba resolver desde afuera un problema político interno, pues a cambio de obtener liquidez financiera, el Estado costarricense se comprometía a establecer una serie de medidas de “modernización”, consistentes en la reforma de las instituciones del Estado, el recorte del gasto público y el establecimiento de programas de transformación económica. (CASCANTE, 2015, p. 54).

Com relação a essas medidas, vale ressaltar que elas foram realizadas com um objetivo primordial, que respondia à necessidade de criar condições para a reprodução de

grandes empresas, com a injeção de capital, e não necessariamente destinavam-se à reativação econômica nacional. A partir desse momento, podemos dizer que as características assumidas no país são as de um Estado Neoliberal, no qual as instituições sociais reconfiguram suas ações. Isso faz com que a assistência social assumia características neofilantrópicas e, ao mesmo tempo, os serviços sociais passam a implementar critérios de seletividade, focalização e condicionalidade de forma quase generalizada. Embora seja fato que esse foi um período complexo, o que havia sido feito nas décadas anteriores permitiu estabilizar certas demandas e problemas sociais. De acordo com Montero e Barahona (2003), devido a essa institucionalidade constituída até então, foi possível contrarrestar os efeitos da crise, pois, embora tenha havido uma queda drástica no investimento social⁷⁸, o impacto dos programas sociais se deu principalmente em termos de qualidade e não de cobertura.

Após a implementação dos programas de ajuste estrutural, os três governos de 1994 a 2002 tomaram medidas para estabelecer a coordenação do setor social, bem como a articulação com os planos de superação da pobreza, mas, evidentemente, nenhum deles foi bem-sucedido (MONTERO; BARAHONA, 2003). Finalmente, de acordo com Montero e Barahona (2003), o final da década de 1990 em matéria de combate à pobreza foi um claro-escuro, já que, longe de conseguir uma redução nos índices de pobreza, estes permaneceram estagnados com o agravante de uma expansão. Enquanto isso, houve uma tendência de aumento dos níveis de desigualdade. Eles indicam que,

El ímpetu inicial de entidades como el IMAS y FODESAF con las que el país pretendió erradicar la pobreza extrema en los setenta se perdió, y el sector social ha entrado en una espiral de rutinización de programas y acciones, que se trasluce en la monotonía de los rígidos presupuestos institucionales que año a año se repiten con los cambios cronológicos consecuentes y los ajustes de contenido apenas necesarios. (MONTERO; BARAHONA, 2003, p. 53).

Um dos elementos fundamentais desse novo projeto econômico e político-ideológico é o deslocamento da desigualdade como objetivo da intervenção do Estado por meio da política social. A base das proposições do neoliberalismo se sintetiza no fato de que a desigualdade é necessária para movimentar a economia (BORON, 2003). Portanto, o Estado

⁷⁸ Isso ocorreu entre 1980 e 1982, pois, durante esses três anos, “el gasto social se redujo a un ritmo anual de un 18% en comparación con una reducción del 9% en el gasto público total. Por su parte, la caída del PIB fue del orden del 5% anual” (MONTERO; BARAHONA, 2003, p. 53).

não deve se ocupar de todas as demandas dos diferentes grupos sociais, uma vez que o excesso de intervenção tem levado à politização da vida e, com isso, à ingovernabilidade (BRITTO, 2005; OFFE, 1990), é assim que:

pregonan el retorno del Estado mínimo, mediante una drástica reducción de derechos sociales, de las políticas sociales públicas y si es también los derechos políticos. Esta reducción es vista como condición para garantizar los “derechos civiles” (o más precisamente, la libertad de mercado y la propiedad privada). (COUTINHO, 1999, p. 116).

Assim, de acordo com Boron (2003), o neoliberalismo inclui, em graus variados “una teoría política sobre la organización del Estado, su naturaleza y funciones-lo cual incluye el tema, crucial, del intervencionismo y la planificación-y sobre el papel que la ciudadanía, y en especial las clases populares, pueden desempeñar en su seno” (p. 210). Portanto, o sacrifício daqueles que vivem do trabalho é realizado por meio do conjunto de contrarreformas implementadas em cada um dos países da região, de acordo com suas próprias condições internas e vínculos externos dentro do marco das leis históricas do capitalismo diante de suas crises. Como Altvater argumenta (1976):

Las crisis implican en consecuencia siempre la resolución temporal de las contradicciones, la unificación de los momentos autónomos y por lo tanto, crean repetidamente, las condiciones para un nuevo periodo de acumulación capitalista. La crisis, en cuanto manifestación álgida de las contradicciones, es lo que la economía burguesa designa como “crisis de purificación”. Por lo tanto, “no existen situaciones radicalmente irresolubles para la economía capitalista”. (p.21)

Na Costa Rica, o neoliberalismo disputa a hegemonia com o projeto político social-democrata, emergindo como lutas de classe condensadas no Estado e em seus aparatos, que, como diz Poulantzas (1983), estão atravessados em toda a sua estrutura por essas correlações de forças contraditórias. O projeto neoliberal alcançará a hegemonia por meio da mudança de interesses e necessidades da nova fase capitalista, já que surge um modelo econômico que se desenvolve conforme vai sendo controlada a crise da década de 1980, sempre mediado por interesses internos e externos que disputam a direção da política estatal. O ímpeto para transformar o bloco no poder veio da nascente burguesia financeira, cuja expansão e consolidação eram dificultadas pelo controle do Sistema Bancário Nacional e do setor financeiro pelo Estado, aliada a setores industriais descontentes com a intervenção estatal em

áreas de capital privado e lucrativo que seriam difíceis de adquirir por seus próprios meios no curto prazo, bem como com a tradicional burguesia agroexportadora e a burguesia comercial (RIVERA, 1983; SOJO, 1984; VEGA, 1982). Assim, as novas disputas interburguesas ainda não conseguem articular um projeto geral que desloque o lugar ocupado pelas frações hegemônicas, ou seja, a forma estatal se move em direção a diferentes processos de acumulação de capital, como argumenta Diaz (2015):

La visión de los socialcristianos era que el Estado solo debía intervenir en casos muy excepcionales en la producción de riqueza, por lo que se debía “precisar cuándo el intervencionismo estatal es sano y cuándo, antes que un estímulo, constituye un freno para el normal y fecundo desenvolvimiento de aquellos procesos”. (p. 31)

A política econômica implicou um aumento da dívida pública, emissões monetárias inorgânicas, contração de recursos financeiros para setores produtivos, bem como tentativas de liberação econômica em relação a preços e taxas de juros, buscando a desvalorização da moeda nacional - o colón - (ARAYA, 1983). Em relação à pobreza, há evidências da aceitação dos postulados que estão sendo desenvolvidos pelo Banco Mundial e que estão relacionados ao estímulo para o neoliberalismo e o neoconservadorismo. O esforço individual é o eixo central para gerar mudanças em nível estrutural, combinado com a "simplificação do aparato estatal". Por exemplo, argumentou-se que:

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que hay sectores sociales que deben ser objeto de tratamiento o promoción especial, además de organización, por su condición de miseria extrema, que los obliga a ser pasivos, o sea, que les produce una “*incapacidad entrenada*” para ser activos. Los campesinos de más bajos ingresos y los habitantes de tugurios urbanos son ejemplos típicos de estos sectores, que por su gran número, sus necesidades, el abandono en que viven y su aislamiento individual o desintegración interna como grupo, deben ser ayudados económica y socialmente. Pero además debe ser objeto de lo que se llama promoción popular, para vincularlos a organismos intermedios, dignificarlos, educarlos, sacarlos de su pasividad, darles una nueva escala de valores e impulsarlos a participar en la acción constructiva que es inherente al proceso de desarrollo democrático e integral. (PROGRAMA UNIDAD, 1977, p. 120)

O objetivo é tornar as pessoas produtivas a fim de eliminar a passividade que caracteriza a pobreza, de acordo com a doutrina neoliberal. Como explica Trejos (1981), no Plan de Desarrollo de Rodrigo Carazo (1978-1982), foi dada maior atenção aos setores mais empobrecidos do que à continuidade da busca da universalização da política social,

“estableciendo como objetivo básico: el mejoramiento socioeconómico permanente de los grupos marginados, a través del otorgamiento de servicios sociales y garantizándoles mayor acceso a la propiedad de los factores productivos” (p. 6). Ao mesmo tempo, forma-se o que mais tarde se tornaria hegemônico na década de 1990, e que representa outra das proposições do Banco Mundial, que se refere à atenção do Estado à pobreza, mas com a autogestão das comunidades ou o resgate do que se denomina capital social. Assim, houve avanços na década de 1980 em um contexto de crise econômica, conflito político, descontentamento e uma região centro-americana em convulsão. Uma série de condições internas contraditórias se entrelaçam, articuladas nos acontecimentos da mundialização capitalista. Consequentemente, buscou-se solucionar a crise por meio dos planos dos organismos internacionais, dos líderes políticos do processo global encarregados de emitir os Programas de Ajuste Estrutural (PAE), que são assinados pelos diferentes governos da região. Dessa forma, implementam-se no âmbito estatal políticas neoliberais vinculadas a ideias e práticas neoconservadoras e, como consequência da queda da taxa de lucro, os grandes capitais buscam a expansão global como saída para a superacumulação. Assim, o desenvolvimento da queda da taxa de lucro se manifestou primeiramente na crise monetária e se agravou com os preços do petróleo, derivado, na América Latina, da crise do modelo de substituição de importações (RIVERA, 1983).

Em suma, é um contexto internacional de crise capitalista que:

[...] muestra el descenso en la tasa de expansión de los países desarrollados mismos (descenso global de la producción-aumento acelerado del desempleo-todo combinado con altas tasas de inflación) y la disminución del comercio exterior entre ellos y el tercer mundo, refuerzan, las tendencias al agotamiento que de por sí ya tenía la economía costarricense. (WEISLEDER, 1983, p. 138).

Em 1980, a Costa Rica assinou seu primeiro acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o qual incluiu como parte de seus conteúdos centrais a redução do gasto e a liberalização da taxa de câmbio, mas com sérias dificuldades para colocá-lo em prática. No entanto, a implementação das novas medidas monetárias foi dificultada por fortes disputas entre as burguesias, bem como pela oposição dos trabalhadores do setor público e por uma estrutura estatal com uma série de normas, leis e isenções que representavam a condensação de forças contraditórias que haviam se confrontado em períodos anteriores e

que estavam enredadas em diferentes áreas do aparato estatal e da sociedade. Assim, o acordo gerou conflitos entre várias frações burguesas e setores burocráticos dos trabalhadores.

O endividamento aumentou de tal forma que teve seu efeito mais notório na explosão da crise de 1982. A Costa Rica havia experimentado certa estabilidade ou recuperação da crise de 1974-1975, principalmente devido ao aumento dos preços das matérias-primas. No entanto, o crescimento foi menor do que no período anterior e, em 1978, houve uma queda na produção - recessão (VILLASUSO, 1983), e prevaleceu um déficit comercial e da balança de pagamentos. As exportações continuaram concentradas em café, banana e cacau; o setor industrial, apesar de receber forte proteção estatal, era deficiente, certamente devido à dependência ao capital estrangeiro e às importações de bens de capital (ARAYA, 1983). A inflação voltou a subir em 1978 (VILLASUSO, 1983), passando de 7,9% naquele ano para uma estimativa de 9,4% em 1982. Segundo esse autor, a crise da década de 1980 no país se manifestou em três âmbitos: queda na produção, desequilíbrio externo e déficit fiscal. Este cenário resultou em desemprego, inflação e desvalorização da moeda, desencadeando um complexo processo de crise e ajuste econômico que produz e induz uma série de movimentos internos, em relação ao avanço mundial do novo modelo de acumulação de capital (AYALA, 2016).

Como observam Sauma e Trejos (1990), o impacto da crise sobre a estrutura de redistribuição de renda instalada no país a partir da década de 1970, medindo as políticas públicas de saúde, educação e seguridade social, não mostra um desmantelamento em todos os níveis, nem uma desarticulação em seus elementos básicos, mas implicou uma diminuição de recursos que levou a uma deterioração dos serviços sociais sem redução de sua cobertura (TREJOS, 1995). Os setores médios e mais pobres do país foram afetados, e os dados do período mostram um enorme empobrecimento em termos absolutos.

Por outro lado, com relação ao apoio dos PAE, o bloco no poder aprova os objetivos centrais da reestruturação, especialmente em relação às mudanças no Estado. Nesse processo, surgem novos interesses, como a transformação do modelo econômico, as vantagens dos investimentos e o crescimento que pode ser gerado no ritmo das possibilidades das frações da burguesia hegemônicas. Ou seja, o ajuste “se hace funcional a los intereses de la comunidad empresarial en su conjunto, en la medida en que constriñe el gasto público,

elimina progresivamente la regulación del Estado sobre precios y salarios, y propicia regímenes tributarios que estimulan la producción” (SOJO; FRANCO, 1992, p. 90).

A resposta empresarial às políticas de ajuste compreende-se, em parte, segundo os mesmos autores, pela interseccionalidade nos eixos de acumulação compartilhados pelas diferentes frações burguesas que conformam ou integram, até aquele momento, o bloco no poder: exportadores, importadores, capital financeiro, industriais e o setor agropecuário. Ao mesmo tempo, porém, todos eles estão amarrados em torno de um eixo específico, empurrando seu interesse fundamental no Estado. Por vezes, isso explicaria sua ação conjunta diante de medidas de mudança na relação entre o Estado e as classes dominantes (SOJO; FRANCO, 1992).

O Estado, como parte constitutiva do processo de reprodução capitalista, procurou manter uma espécie de "equilíbrio" macroeconômico e social. Para Sojo e Franco (1992), uma de suas hipóteses é que os PAE não foram implementados na Costa Rica por meio de uma política de "choque", como foi o caso na maioria dos países da América Latina. Assim, nessa busca pela racionalidade, pela legitimidade necessária para manter a ordem das relações sociais, combinaram-se de forma heterogênea as medidas neoliberais e a integração de elementos do modelo econômico reformista às novas mudanças estruturais e, conseqüentemente, há uma tendência de descrever o processo na Costa Rica como "heterodoxo". (GARNIER, 1997; GÜENDELL, 1989; SOJO, 1991; SOJO; FRANCO, 1992). Mas, essa "heterodoxia" pode ser explicada de acordo com o contexto e a formação social específicos da Costa Rica. Deve-se notar que nesse período houve a crise centro-americana - o avanço das guerrilhas como grupos revolucionários - impulsionando os Estados Unidos na guerra de baixa intensidade, o que conseqüentemente dividiu os países da região de acordo com sua posição geopolítica, estrutura social, econômica e cultural. No caso da Costa Rica, o papel atribuído foi o de "vitrine da democracia", com o objetivo de demonstrar como as mudanças podem ser realizadas pela democracia do voto e, acima de tudo, sem conflitos armados. Portanto, a estabilidade macroeconômica tornou-se urgente, a fim de impedir qualquer indício de radicalismo diante das medidas condicionadas pelos novos créditos. Era necessária uma estratégia que agisse rapidamente e sem causar grandes polarizações que desestabilizassem a paz social. Assim, foram recebidas grandes quantias de dinheiro de organismos internacionais, bem como recursos diretos da USAID (SOJO, 1991),

tanto para fortalecer e recuperar o investimento social nos focos de descontentamento quanto para ajudar a organizar o novo bloco no poder. Assim, os Estados Unidos apoiaram diretamente as frações da burguesia afetadas pelas mudanças na política econômica para que elas tivessem os recursos para se transformar e transferir seus interesses para os novos núcleos de acumulação emergentes no processo de "reativação econômica".

De acordo com Sojo e Franco (1992), com a implementação do PAE II, as propostas de ajuste e reestruturação estavam se aproximando de uma posição marcadamente neoliberal. A reativação econômica foi estabelecida, mas sobre novas bases de acumulação de capital (SOJO, 1991) e, de acordo com Trejos (1999), a partir de 1986, as reformas para a constituição do novo modelo econômico foram aprofundadas, dando mais ênfase à abertura comercial e à fomentação das exportações. Consequentemente, foram saltos rápidos na estabilidade econômica, o que permitiu avançar no processo de "reativação econômica" do governo seguinte, o de Oscar Arias (1986-1990), bem como na contenção do conflito interburguês e das reivindicações da classe trabalhadora, dos setores populares e dos grupos oprimidos. A Costa Rica aparece então como o país que alcançou rapidamente a ordem econômica sem nenhuma "desordem social e política", cumprindo o papel geopolítico de vitrine democrática.

Segundo Reuben (1988), a estabilização internacionalmente reconhecida do país está condicionada a uma maior dependência em relação aos organismos como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e aos países centrais agrupados no Clube de Paris, bem como, e fundamentalmente, a uma obediência aos Estados Unidos, por meio da USAID, que emite grandes quantias de dinheiro para conter, sobretudo, o descontentamento social. Trata-se de um enfraquecimento da já frágil e reduzida autonomia e soberania do país (TORRES-RIVAS, 1989), dos países semicoloniais, intensificando a situação de dependência que tem acompanhado a história da expansão do capitalismo na América Latina (AYALA, 2016). Portanto, "la estabilización alcanzada es una estabilización de la organización económica existente; pero sobre la base de una nueva dependencia, tanto del aparato estatal como de la misma burguesía, de los recursos, capitales y ahorro extranjeros" (REUBEN, 1988, p.95).

Por essa razão, Rojas (1989) argumenta que a estabilidade alcançada no período de 1982-1986 é relativa e precária, obtida em grande parte pela ajuda econômica estadunidense, intensificando uma situação de dependência e agravando a limitação da soberania. Desde

1982, como destaca Rovira (1987), a política econômica e social do país está sujeita a um alto grau de condicionamento, uma vez que “Los ESF [Fondos de Apoyo Económico] se convirtieron en el principal renglón de la cooperación estadounidense hacia Costa Rica alcanzando entre 1982 y 1989 un valor de US\$912 millones, una asignación promedio anual de aproximadamente US\$114 millones” (SOJO, 1991, p.19). Buscou-se a estabilidade econômica e política para gerar segurança geopolítica e, por isso, foi necessário rever e transformar o papel do Estado, o que pressupunha mudanças econômicas, políticas e ideológico-culturais.

Assim, há uma intensificação da dependência relacionada às novas mudanças nos processos de organização do trabalho e da produção capitalista. Trata-se da acumulação centrada no processo de exportação de produtos não tradicionais, o que implicava uma política econômica e social que direcionasse a ação do Estado para a criação das condições necessárias para a reorganização de todos os setores, sem criar desequilíbrios e evitando a adoção de ações políticas como as que ocorreram em El Salvador, na Guatemala ou no mais “perigoso” caso da Nicarágua. Logo, conforme Sojo e Franco (1992), diferentes estudos concordam que a Costa Rica consegue estabelecer programas de ajuste estrutural, distribuindo os custos de forma relativamente melhor entre os setores.

No segundo momento, uma vez alcançada a estabilidade com doações e empréstimos, durante a administração de Oscar Arias, houve um acordo geral entre empresários, o governo, a USAID, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que consistiu em “reformular” o Estado e promover novas exportações, com base em uma transferência volumosa de recursos para o setor empresarial privado, que mostrasse suas vantagens comparativas para o mercado internacional (SOJO; FRANCO, 1992). No âmbito social, concentrou-se no problema da habitação e na geração de novos empregos, mas no setor privado (SOJO, 1989; SOJO, 1991). Esse autor menciona que são três as etapas do processo de ajuste estrutural e das condições dos acordos de cooperação: estabilidade econômica, reativação e implementação da política social (SOJO, 1991).

De acordo com Rojas (1989), uma série de elementos levou à concretização do neoliberalismo e do neoconservadorismo no país, que podem ser sintetizados da seguinte forma: a perda de hegemonia do projeto organizado pelo PLN, sem conseguir criar outra alternativa em meio à crise econômica; a falta de uma proposta sistemática e orgânica da

esquerda costa-ricense; ao contrário, durante a década de 1980, surgiram divisões e subdivisões que agravaram a atomização que existia anteriormente. No cenário internacional, vale a pena mencionar a ascensão do Reaganismo, com sua política intervencionista agressiva, juntamente com os organismos financeiros internacionais, a partir de uma estratégia geopolítica centrada na visão bipolar do mundo, que promoveu uma transformação ideológica e cultural por meio de, “una extensa red de difusión se encarga de transmitir los valores del neoconservadurismo y del neoliberalismo a todos los intersticios de la sociedad, obstaculizando la difusión de valores alternativos” (p.19). Por fim, a Revolução Sandinista caminhou para uma radicalização neoconservadora em diferentes setores.

Entre as condicionalidades centrais em relação à contrarreforma do Estado, os acordos assinados pela USAID durante o governo de Oscar Arias determinavam a eliminação do CODESA e a venda de suas empresas, bem como a reforma do sistema financeiro - que não aparece explicitamente - com o fortalecimento do setor bancário privado. O acesso do setor privado - produtor e financeiro - aos recursos provenientes da doação. De acordo com Sojo (1991):

Con la garantía de que el gobierno de Costa Rica realizaría una política económica acorde con las expectativas de Estados Unidos y los organismos multilaterales, la cooperación de AID por medio de los ESF constituyó un fuerte instrumento de suavizamiento de los efectos restrictivos de las políticas económicas aplicadas. Ello permitió desarrollar un enfoque gradualista, en especial durante el proceso de aplicación de los acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial. (p. 38)

Os recursos da USAID foram fundamentais para o reacomodação dos setores da burguesia que foram afetados pela mudança para o novo modelo econômico e para o controle das massas populares e das lutas sociais que emergiram durante a década de 1980. O financiamento para a criação da banca privada, os recursos destinados ao incentivo da produção de produtos de exportação não tradicionais, a reconversão industrial e o financiamento da política social para deter as manifestações mais convulsas da questão social, como as lutas urbanas por moradia durante o governo de Oscar Arias, são as condicionalidades emitidas pela USAID, ou seja, ela determinou as prioridades econômicas, políticas e sociais do Estado naquele momento. É importante destacar que a USAID foi um organismo fundamental na mudança da política social durante os programas de ajuste. Suas

doações significaram a implementação de um pacote de condicionalidades que, juntamente com as determinações de organismos internacionais, levaram à reestruturação do sistema de bem-estar para atender à pobreza. Uma de suas principais diretrizes, que evidencia a ortodoxia no âmbito social, foi a redução dos gastos públicos como necessidade de controlar o déficit fiscal. Para conseguir isso, durante o governo de Luis Alberto Monge (1982-1986), foi criada a Ley de Emergencia para el Equilibrio Financiero del Sector Público, como requisito estabelecido pelo Fundo Monetário Internacional, que se tornou o marco legal para gerar mudanças no aparato estatal, estipulando em um de seus pontos a modificação da porcentagem da arrecadação especificamente destinada ao IMAS. A medida determinou que ele não receberia menos do que lhe correspondia por lei, uma vez que a nova regulamentação fosse aprovada, mas o aumento da arrecadação seria destinado ao fundo único do Governo.

Com isso, implicou uma mudança na forma de funcionamento da política social, uma vez que o controle do Poder Executivo sobre os itens específicos de arrecadação avança para a centralização na tomada de decisões sobre o orçamento do Estado, com maior ingerência da Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República (SOJO, 1989; ROVIRA, 1987), como resultado cada governo terá o poder de utilizar os recursos do setor público a seu critério. Em outras palavras, por meio da Ley de Emergencia del Equilibrio Financiero del Sector Público, avançou-se em uma reforma do Estado, enfraquecendo as leis específicas que transferem recursos diretos para os programas de assistência social, criados durante a década de 1970 com o IMAS e o FODESAF, e alguns até estabelecidos constitucionalmente. Portanto, aprofundou-se o que Sanguinety et.al. (1989) haviam proposto em relação à política de assistência social na década de 1980:

Es obvio que los cambios bruscos en la distribución del gasto entre los diversos programas sociales no son provocados por cambios en las necesidades o demanda de servicios por parte de la población. La inestabilidad de las asignaciones responde más bien a la inestabilidad y falta de continuidad de la política pública costarricense en materia de asistencia social. Las distintas administraciones enfatizan unos programas en desmedro de otros durante sus correspondientes mandatos. (p. IV).

Assim, os pilares fundamentais do sistema de bem-estar social, centrados em políticas sociais de caráter mais universal e seletivo: saúde, educação e assistência social, foram transformados, enfatizando cada vez mais as políticas focalizadas, privatizadas e

mercantilizadas. Isso está de acordo com os gastos, pois eles evidenciam as mudanças que começam a se originar e, depois, na década de 1990 e com o início do século XXI, assumem cada vez mais uma forma neoliberal, sempre combinada com elementos que prevalecem do modelo social-democrata de atenção à questão social. De acordo com Güendell (1989):

Lógicamente ello ha implicado que las políticas sociales o aparato de bienestar hayan sido el centro de políticas y propuestas de reestructuración que se han aplicado durante los gobiernos que han abarcado tal periodo. Más aún: es posible arriesgar la afirmación de que en algunas instituciones de Bienestar Social y Políticas o Regulaciones laborales (política de salarios, políticas de precios de la canasta de reproducción, políticas hacia las organizaciones corporativas de los trabajadores) es donde se ha logrado con mayor éxito imponer dichas medidas correctivas. (p. 65)

No caso específico da assistência social, houve algumas mudanças: no início, com o governo de Luis Alberto Monge, ela se focou na compensação dos setores mais afetados pela crise - ajuste estrutural e, no período de Oscar Arias, foi mais reativa, focada em deter e integrar as lutas populares pelo direito à moradia. No caso do IMAS, por exemplo, o programa de Alimentação foi implementado no governo de Luis Alberto Monge e o programa de Habitação no governo de Oscar Arias. Portanto, a assistência social foi organizada de acordo com os interesses políticos do contexto imediato que buscavam metas de longo prazo. Isso está relacionado à necessidade de tomar medidas de compensação durante o governo de Monge, a partir de uma ação de intervenção capaz de administrar o conflito social provocado pela crise, tentando alcançar a "estabilidade econômica", sobretudo tentando controlar as demandas resultantes do impacto direto sobre os setores populares, dado o aumento dos preços dos serviços básicos, como eletricidade e água, violando e rompendo um sistema subsidiado que desencadeou fortes lutas sociais. O programa de alimentos, assim como o programa habitacional, eram um meio de controlar o conflito social, que foi agravado em um período de crise econômica e contextualizado em uma região politicamente conturbada. Da mesma forma, ambos revelam mudanças importantes na política social que surgiram durante esse período, como, por exemplo, a ingerência de agentes privados no Estado na gestão da assistência social.

O programa de alimentos teve uma intensa participação da Igreja Católica, que era responsável por sua administração, juntamente com o IMAS, o Consejo Nacional de Producción (CNP), as Prefeituras e grupos organizados das comunidades (ROVIRA, 1987).

Igualmente, seu papel se enquadra na ingerência do Solidarismo, do Pentecostalismo e da elite eclesiástica (MORA, 2016) nas políticas de assistência social, por diferentes vias. O Solidarismo nos locais de trabalho, o neopentecostalismo proliferando nas zonas mais pobres do país e conseguindo trabalhar com as populações empobrecidas mediante doações ou financiamento estatal.

Por outro lado, conforme mencionado por Monge (2022), faziam parte da implementação da assistência social o Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y de la Familia, o Patronato Nacional de la Infancia (PANI), o Ministério de Salud, os Comedores Escolares, o CCSS, o IMAS e o Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). Outra instituição importante na execução da assistência social na década de 1980 foi a Junta de Protección Social (JPS), que utilizou parte dos recursos obtidos com a loteria para financiar uma série de programas e instituições - públicas ou privadas - para a atenção à pobreza. No entanto, nos anos 80, a política social não foi desarticulada estruturalmente, ou seja, a rede de instituições de bem-estar e assistência, bem como seus programas sociais, não havia sido desmantelada de forma sistemática. No entanto, é evidente um enfraquecimento na qualidade dos serviços e uma lenta recuperação do funcionamento institucional para lidar com a questão social após 1982. Naquele momento, o neoliberalismo e o neoconservadorismo não conseguiam ser hegemonizados em todo o aparato estatal e na sociedade, pois havia um "consenso" para implementar uma estratégia gradual ou heterodoxa, de acordo com diferentes autores e autoras. (BARAHONA, GÜENDELL y CASTRO, 2005; GARNIER, 1997; GÜENDELL, 1989; RIVERA y GÜENDELL, 1989; SOJO, 1991; SOJO, 1992; TREJOS, 1996).

Por outro lado, Sanguinetti et.al. (1989) argumentam que houve uma deterioração no setor social e, especialmente, na dimensão da assistência social, devido à concentração dos frutos do crescimento econômico em cada vez menos "mãos", levando a uma mudança na política social, mediante uma mudança em direção à focalização e ao assistencialismo (ARIAS; MUÑOZ, 2007). Isso é particularmente evidente no programa habitacional de Oscar Arias, que, embora tenha tido fortes investimentos em gastos sociais, isso não compensa o nível de recursos investidos pelo Estado para lidar com a questão social na década de 1970. Além disso, de acordo com os mesmos autores, uma política social foi integrada ao problema habitacional das famílias mais pobres, mas enfraquecendo outros

programas ou implementando a seletividade como ferramenta central nas ações das instituições estatais em relação à pobreza. Conforme demonstrado no comparativo de gastos públicos entre 1980 e 1987:

En 1980, el gasto público total alcanzó una proporción máxima del 60 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), año desde el cual ha experimentado una tendencia descendiente hasta llegar a poco más de 48 por ciento en 1987. La proporción del gasto social total dentro del gasto público ha ido decreciendo desde un 10.9 por ciento en 1979 hasta un 6 por ciento en 1987, aunque esta proporción llegó a su nivel más bajo en 1982 con un 4.5 por ciento...El aumento del gasto en asistencia social experimentado en 1987 se debe principalmente al gasto en vivienda..., lo cual implica que los otros programas e instituciones de asistencia social están operando a niveles excesivamente bajos en comparación con los años anteriores. (SANGUINETTY et.al, 1989, p. 8).

O orçamento para habitação significou cortes em outros setores (GÜENDELL, 1989; DONATO, 1989), o que, segundo os autores Sanguinetti et.al. (1989), demonstra que não há uma política nacional de assistência social no país, portanto, os programas desenvolvidos parecem responder mais a interesses políticos, como o aumento do orçamento para a atenção à pobreza pela resolução do problema habitacional. Uma vez que indicam que o país não estava enfrentando um problema que pudesse ser classificado como emergência nacional. De acordo com Güendell (1989), não existia uma estratégia sistemática de desenvolvimento social, o que resultou em cortes em programas, transferindo recursos do FODESAF de uma instituição, projeto ou programa para outras finalidades. Assim:

La ley del sistema financiero nacional para la vivienda, aprobada en noviembre de 1986, asigna el 33 por ciento del presupuesto de Asignaciones Familiares al programa de construcción de vivienda, lo que significa una reducción sustancial de los fondos destinados a los comedores escolares, y a los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral. (CINAI). (DONATO, 1989, p. 58).

É a busca pelo desenvolvimento do setor privado e do mercado como centro de organização da vida em geral, e o espaço para a liberdade individual apregoada pelos novos liberais, que condiciona a implementação de políticas sociais focadas na participação comunitária e do setor privado como agente colaborador da gestão estatal, integrando-se como parte dos novos ideais do Estado para a organização da questão social. Assim, a condicionalidade dos recursos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

Internacional (USAID) determinava que os projetos de construção de moradias deveriam ser executados pela iniciativa privada. No caso do IMAS, a estratégia de execução dos programas habitacionais concentrou-se na autoconstrução e na participação de organizações comunitárias como administradoras de recursos. A redução dos gastos sociais como consequência da necessidade de alcançar o equilíbrio financeiro foi uma das ações do Estado para realocar recursos para o setor privado, com o objetivo de promover o novo modelo econômico de exportação não tradicional, e também para incentivar o desenvolvimento do setor financeiro e bancário privado com novas políticas de incentivo e subsídios fiscais. As mudanças possibilitaram a permanência de um determinado sistema de atendimento ao social, como afirmam alguns autores, em suas dimensões centrais, apesar dos cortes e das mudanças na ação do Estado a partir dos PAE, o que está relacionado à interpretação de ser um processo heterodoxo. Isso significa que as medidas não foram implementadas com o ritmo e a intensidade dos condicionamentos impostos pelos organismos internacionais, a condicionalidade cruzada pretendida para transformar o aparato estatal em toda a sua institucionalidade é realizada de forma que, no caso da política social, consegue continuar com algum controle estatal, embora o setor privado esteja avançando em sua ingerência nas políticas sociais, tanto em sua implementação quanto pela venda de serviços sociais ao Estado.

Isso se relaciona com as duas vias assumidas a partir da política econômica, a saber, o incentivo às exportações não tradicionais em terceiros mercados e a atração de investimentos estrangeiros diretos para a produção de exportações. A USAID promove as exportações, mas não considera que essa seja uma questão exclusiva do setor privado; pelo contrário, o Estado deve apoiar e gerar condições para a iniciativa privada por meio da transferência de recursos públicos, com o objetivo de fortalecê-la e permitir sua reconversão para os setores mais dinâmicos da economia, para a exportação de produtos não tradicionais (ROVIRA, 1987). Assim, surge um forte apoio estatal para as isenções de impostos, incentivos fiscais, criação de infraestrutura e modernização administrativa, o que gera altos gastos sem as receitas necessárias para sustentar um aparato estatal que financia a iniciativa privada sem pretender alterar os recursos para as políticas sociais. Dessa forma, a política social é precarizada e enfraquecida diante das novas funções econômicas assumidas pelo Estado por influência dos organismos internacionais e de um novo agente, a Coalición

Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), criada em 1982 para prestar serviços ao Estado em matéria de política econômica e social (BLANCO, 2010).

Assim, por volta de 1990, o projeto neoliberal na organização da sociedade costarricense avançou, de acordo com as diferentes correlações de forças, e a transformação da política de assistência social tornou-se evidente. Nessa década, um elemento central foi a perda de interesse da USAID em financiar a política pública do país, pois, uma vez alcançada a "estabilidade política" na América Central, a vitrine ideológica da democracia havia se consolidado. Os organismos internacionais que ocupam o lugar da USAID no que diz respeito à política social são principalmente o PNUD, o BID e o Banco Mundial, que, por meio do PAE III, emitem uma série de medidas para a contrarreforma do Estado. Assim, juntamente com o avanço das diretrizes mundiais para os países dependentes em relação à pobreza, o discurso do desenvolvimento humano começou a se instalar na década de 1990 como correlato do neoliberalismo e do neoconservadorismo. A estratégia de liberalização modifica a estrutura econômica e social do país, visualizada principalmente no aumento da diversificação das exportações, no crescimento do turismo como um novo eixo de acumulação, na estagnação dos níveis de pobreza, bem como no aumento da desigualdade (VARGAS, 2011). Segundo esse autor, os setores mais dinâmicos da economia se concentraram nas exportações não tradicionais, no turismo e nos negócios financeiros, com base em estímulos fiscais, sendo isentos de quase todas as obrigações tributárias. Da mesma forma, a década de 1990 foi o período de expansão gradual da importância do capital estrangeiro, com a abertura para novos investimentos mediante uma série de condições políticas, sobretudo benefícios fiscais, protecionismo e subsídios estatais (VARGAS, 2015a; VARGAS, 2015b).

O avanço neoliberal propicia uma economia altamente aberta no país, principalmente na demanda por importações dos Estados Unidos de mercadorias produzidas especialmente em zonas francas. Com isso, há uma forte dependência de matérias-primas, bens de consumo domésticos e bens de capital, a maioria dos quais é importada graças às divisas provenientes das exportações e da captação de poupança externa (HIDALGO, 2003). Ocorre um crescimento econômico dependente da demanda externa, ou seja, do ciclo econômico internacional, e, portanto, como argumenta Ayala (2016), a região latino-americana está mais dependente após a implementação de processos de ajuste estrutural. Isso se enquadra nos

preceitos neoliberais centrados, de acordo com Boron (2003), em uma concepção que sustenta que a liberdade econômica é "a mãe de todas as liberdades". Essa tese é profundamente equivocada, insustentável à luz da experiência histórica, apesar de ter sido aceita de forma inquestionável e inabalável por intelectuais, funcionários e governantes que estão alinhados com a hegemonia ideológica do neoliberalismo.

A estrangeirização da economia faz com que a produção para o mercado interno seja cara, uma vez que todos os benefícios estão voltados para a produção destinada ao mercado externo: zonas francas, Certificados de Abono Tributário (CAT), isenção de impostos e baixos custos de serviços. A produção de matéria-prima e bens de capital para o mercado interno também não é lucrativa, pois sua importação também é beneficiada por regimes especiais, ao fazer parte da economia de exportação. Do ponto de vista econômico, não se cria uma cadeia produtiva, mas sim a estrutura econômica costa-ricense é caracterizada por operar a partir de enclaves. Os setores vinculados à produção estrangeira obtêm outros benefícios no âmbito social e político, como a especialização e formação de força de trabalho qualificada, a inexistência de sindicatos, a infraestrutura estatal, e serviços de qualidade em água, eletricidade, telecomunicações e saneamento básico.

Por outro lado, o eixo de acumulação fundamental é o setor financeiro, evidenciado pelo ingresso de grandes fluxos de capital e uma tendência de valorização do câmbio, o que afeta as exportações. Isso vai propiciando a concentração e centralização da riqueza nas áreas financeira e imobiliária, a partir da hegemonia no bloco de poder da fração financeira-bancária, caracterizada por seu caráter rentista e parasitário. O aumento das dívidas em dólares para consumo, bem como o endividamento do Estado, assume cada vez mais centralidade na construção de uma certa estabilidade e como meio de mobilidade econômica, sem gerar um mercado de trabalho dinâmico; pelo contrário, o baixo investimento em produtividade implica uma deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, dos setores populares e dos grupos oprimidos.

No governo de Rafael Ángel Calderón Fournier, de 1990 a 1994, o projeto neoliberal foi concretamente implementado com a criação de um ministério, o Ministério de Reforma del Estado, que se encarregou de procurar induzir de maneira mais incisiva um tipo de política social focalizada com uma forma estatal subsidiária (GÜENDEL et.al., 2005). Assim, a reforma do aparato do Estado foi necessária para o desenvolvimento de uma série

de ferramentas e dispositivos que estruturariam a focalização dos gastos e a atenção à pobreza, a partir de transferências e subsídios com o objetivo de tornar o aparato do Estado eficiente e eficaz. Consequentemente, a pobreza se torna o eixo central da estratégia de gerenciamento da questão social, substituindo a intervenção estatal na desigualdade pela universalização dos direitos sociais:

Al iniciarse los años noventa, el gobierno de Calderón Fournier (1990-1994) emprende el esfuerzo de acelerar el proceso de ajuste estructural iniciado en el gobierno precedente. Dicho ajuste en términos de política social antipobreza, tuvo su correlato en acciones asistenciales (transferencias y subsidios) que dirigieron el gasto social a las poblaciones definidas como pobres. (LÓPEZ, 2008, p. 204).

É importante ressaltar que a busca pela hegemonia do bloco no poder teve como um de seus elementos articuladores "o combate à pobreza". Os interesses em relação à questão social se concentram na tentativa de reduzir os índices de pobreza, mas de pobreza extrema, e, por isso, começaram gerando uma série de dispositivos para medir e mapear a população que vive em situação de pobreza, de modo que as discussões sobre desenvolvimento se baseiam em encontrar pessoas merecedoras de serem "subsidiadas" pela política social do Estado. Em outras palavras, a modernização tecnológica das medições da pobreza faz parte de um "escalón para superar el subdesarrollo" (MORA, 2004) e, principalmente, daquelas estabelecidas por organismos internacionais. Além disso, no governo de Calderón Fournier, houve uma diminuição do orçamento para atender à questão social, com a redução da cobertura dos programas sociais e o aumento das condições de manutenção do superávit institucional, o que levou ao enfraquecimento de importantes programas sociais, como foi inicialmente a paralisação do programa de Informática Educativa, que foi reativado em 1992, cobrindo apenas 76% do que havia sido planejado (TREJOS, 1995). A política social para atender à pobreza concentrava-se na compensação com o vale-alimentação e o "vale-moradia gratuito", e tinha como objetivo incorporar as pessoas que viviam na pobreza ao mercado em setores produtivos.

Em 1991, foi anunciado o Plan de Lucha contra la pobreza, que tinha como eixo central a reorientação do FODESAF para a atenção aos setores mais pobres, a criação de um plano de emprego e a democratização da economia pela organização de pequenos empresários (GÜENDELL; RIVERA, 1993). Seu foco se concentrou em tornar as pessoas

produtivas dentro do mercado e na necessidade de redução de gastos para deter o déficit fiscal. Ele é colocado em prática por meio da reforma do Estado, como a necessidade de "encolher a política social", buscando desburocratizar, privatizar e reduzir os gastos (RIVERA, 2006) em suas áreas menos "lucrativas", ou seja, aquelas necessárias para promover o desenvolvimento de uma economia de exportação não tradicional e privatizada. Por outro lado, os governos de José María Figueres Olsen (1994-1998) e Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) propuseram uma estratégia para articular as ações que estavam sendo realizadas para atender a pobreza e a enquadraram em dois planos como parte da intervenção da questão social: o Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) e o Plan de Solidaridad (PS). O PNCP faz parte dos acordos assinados na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada nas Nações Unidas em 1995. A diferença em relação ao PS é que ele se concentra na focalização, enquanto a política contra a pobreza de Figueres procurava combinar, como o PLN pretendeu durante a década de 1970 e tentou manter na década de 1980, políticas sociais universalistas e seletivas. Assim, a “política social se concentró en tres ámbitos: el programa de atención a la pobreza, la reforma en los sectores sociales universales y la reforma en los regímenes de jubilación” (BARAHONA, GÜENDELL; CASTRO, 2005, p.12), além de visar a populações específicas: mulheres, crianças-adolescentes e pessoas idosas.

No governo de Miguel Ángel Rodríguez, a política social se limitou a duas ações: a desativação da autoridade social e o intenso retorno da assistência social desarticulada e focalizada. Assim, seguindo as propostas globais do Banco Mundial no âmbito da pobreza, foi proposto o programa Triângulo da Solidariedade, que buscava transferir a responsabilidade pela pobreza para as comunidades, por meio de suas organizações, no que é conhecido como capital social. Consequentemente, o Governo encontrou uma maneira de reduzir os custos e concentrar a atenção na pobreza promovendo a autogestão, a autoajuda e o voluntariado a nível local, ou seja, da solução de problemas com base nas estratégias de subsistência das pessoas envolvidas em suas vidas cotidianas.

A década de 1990 foi um período de mudanças fundamentais na política social; o processo de universalização da saúde e da educação foi enfraquecido, combinado com o avanço da privatização e da mercantilização desses dois direitos fundamentais. Um regime social cada vez mais fragmentado foi se estruturando no marco das medidas neoliberais,

transformando bens comuns e públicos em mercadorias para os novos eixos de acumulação, a partir da expansão intensiva e extensiva do capital (ROBINSON, 2007). Portanto, uma das mudanças importantes na atenção dada à questão social é a mudança para uma política de compensação social pela atenção dada à pobreza (GÜENDEL; RIVERA, 1993). Esse processo gerou o que vários autores apontam como uma ruptura na busca de um equilíbrio entre uma política social universal e uma política focalizada. A focalização é integrada discursivamente como parte da hegemonia na década de 1990, especialmente nos governos de Calderón Fournier e Rodríguez Echeverría, estabelecida como uma estratégia privilegiada para atender a questão social manifestada na pobreza (GÜENDELL; RIVERA, 1993; LÓPEZ, 2008; TREJOS, 1995). De acordo com Trejos (1995), no governo de Rafael Calderón Fournier:

Los programas asistenciales, por el contrario, movilizan una porción importante de recursos, alcanzan al 18 por ciento de los beneficiarios y muestran una apreciable cobertura. Siguen criterios más elaborados de selectividad. Algunos incluso, se encuentran sobredimensionados, en el sentido de que atienden a un número de beneficiarios superior al estimado como su población objetivo. A pesar de su protagonismo e importancia reciente, en ellos no puede descansar una estrategia de lucha contra la pobreza. (TREJOS, 1995, p. 177).

A característica mais marcante das décadas de 1980 e 1990 com relação à política social é o enfraquecimento da universalização da educação e da saúde, ao contrário, ela se concentra mais na compensação social focalizada da pobreza extrema (VEGA, 1996). O papel do Estado como garantidor do acesso aos direitos sociais e aos direitos trabalhistas é deslocado no contexto das mudanças no mercado de trabalho. O mercado de trabalho é caracterizado pelo aumento da inserção da força de trabalho feminina, especialmente nas áreas urbanas, pela diminuição do emprego de jovens, pelo aumento do nível de escolaridade exigido da força de trabalho em determinados setores da economia e pela criação de empregos em áreas de menor remuneração, como o tradicional setor de exportação (VEGA, 1996). Portanto, é o resultado da hegemonia do neoliberalismo e de sua expressão política, ou seja, o neoconservadorismo:

[...] el radical debilitamiento del Estado, cada vez más sometido a los intereses de las clases dominantes y resignando grados importantes de soberanía nacional ante la superpotencia imperial, la gran burguesía transnacionalizada y sus “instituciones” guardianas: el FMI, el Banco

Mundial y el régimen económico que gira en torno a la supremacía del dólar. (BORON, 2003b, p. 30).

Deve-se enfatizar que a política social estagnou durante o período de 1990 a 2006, e o gasto social por habitante nunca recuperou os níveis anteriores à crise entre 1980 e 1982. Como resultado, as “dificultades para superar el estancamiento de la pobreza, por encima del 20% de los hogares, también guarda relación con el hecho de que la inversión social no creció lo suficiente tras el declive producido con la crisis de la deuda” (GARCÍA, 2011, p. 59). No entanto, esse declínio fundamenta a necessidade de ajuste e, para realizá-lo, foram seguidas as orientações dos organismos internacionais aliados aos interesses de determinados setores dominantes do país. Isso se baseou no corte de gastos sociais, sob o discurso da ineficiência e ineficácia do Estado na Costa Rica e da necessidade de conter a ingovernabilidade como um novo dispositivo ideológico de controle social (SOLÍS, 2018). Dessa forma, foi ocultada a possibilidade de questionar a deterioração que a transformação neoliberal do país estava causando no bem-estar da população. Igualmente, durante o início dos anos 90, o problema fiscal e a dívida interna tornaram-se evidentes mais uma vez, e a solução foi reduzir e flexibilizar os gastos públicos. A pobreza tendeu a se "estabilizar" em uma média de 20% após 1994 e permaneceu em níveis relativos, apesar do fato de que a renda familiar real estava se deteriorando (TREJOS, 1999).

Para investigar as mudanças na política social no contexto neoliberal, é fundamental vinculá-las à transformação do mercado de trabalho. Como parte das novas dinâmicas no processo de acumulação de capital, é crucial destacar o aumento e a intensificação da precarização do trabalho - tendência que persiste até os dias atuais. Isso ocorre tanto por meio de políticas públicas de emprego que modificam diretamente as garantias trabalhistas e a regulamentação do trabalho no país, quanto por ações indiretas do Estado, como não se criam as condições para o Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cumprir adequadamente suas funções e a ausência de políticas de mobilidade laboral. Ao contrário, promovem-se políticas de crescimento econômico para atrair investimentos estrangeiros diretos em troca de oferecer "flexibilidade laboral", como foi o caso da lei aprovada durante o governo de Miguel Ángel Rodríguez, que introduziu novas regras trabalhistas. Na América Central, de acordo com Mora (2005), as transformações no mundo do trabalho acontecem pela via formal ou de fato, e a Costa Rica não é exceção:

más allá de los cambios formales en la legislación laboral, empleadores, trabajadores y Estado enfrentan una nueva realidad en el mundo laboral. A raíz de ello procesos de desregulación de facto parecen estar transformando el esquema de relaciones laborales y de otra forma están sentando las bases para la conformación de un modelo de regulación laboral basado en principios flexibilizadores. (p. 35).

Os processos de transformação no mundo do trabalho têm beneficiado os grandes empresários locais e estrangeiros, que, por meio de uma série de ações políticas, conseguem colocar seus interesses particulares como o interesse geral, avançando na acumulação de capital em detrimento da redução dos gastos sociais, da desproteção do trabalho e da desapropriação do campesinato, além de abrir as portas para que o capital global circule livremente. Como resultado, os países da região competem para ver qual deles deteriora mais os direitos trabalhistas que estorvam os grandes capitais em sua busca pelos mercados. Essa situação propicia um mercado de trabalho cada vez menos regulado, agravando os problemas de desemprego, precariedade e informalidade. No país, as estatísticas revelam o problema gerado pelo ataque do capital à classe trabalhadora, através do enfraquecimento dos direitos trabalhistas.

Em 1995, o subemprego aumentou novamente, tanto nas categorias visíveis quanto nas invisíveis, de 11% naquele ano para 13,8% em 1999, e o desemprego subiu para 6%, em comparação com 5,6% em 1998. (CONARE, ESTADO DE LA NACIÓN, 2000). Conforme Hidalgo (2003), isso evidencia um tipo de emprego cada vez mais precarizado, mantendo condições sociolaborais que não são suficientes para obter os meios necessários para satisfazer as necessidades das famílias, o que o autor relaciona à estrutura econômica segmentada entre "o tradicional e o moderno". O mercado de trabalho gera condições em que há uma demanda por força de trabalho altamente qualificada com altos níveis salariais e uma força de trabalho pouco qualificada com baixos salários, dependendo do setor (HIDALGO, 2003). As transformações estruturais não têm favorecido a absorção em massa da força de trabalho; pelo contrário, há um excedente de mão de obra que não encontra oportunidades nas atividades mais dinâmicas da economia, nem no mercado interno, e tampouco no emprego público, entendendo-se que a única opção é a integração em ocupações de baixa produtividade em condições de informalidade, como saída para a subsistência (MORA, 2008).

O ano de 1999 mostra como, apesar do crescimento econômico, o mais alto da América Latina, com 8% do PIB, tal crescimento não criou as condições objetivas para o bem-estar da população; pelo contrário, a desigualdade cresceu e “las familias relativamente más pobres fueron las más afectadas, mientras que la relativamente más ricas fueron menos afectadas, e inclusive los estratos más altos vieron crecer su ingreso real” (PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000, p. 107), além disso, a pobreza aumentou em termos de incidência, intensidade e gravidade no mesmo ano. O relatório do Proyecto Estado de la Nación (2000) aponta:

además de la población que labora jornadas normales de ocho horas, existe un sector importante de trabajadores cuyas condiciones son de baja calidad, ya sea por el número de horas que trabajan, su condición de aseguramiento o sus niveles salariales. Es el caso de trabajadores contratados por jornadas menores a las regulares, e incluso con salarios menores al mínimo minimorum. (p. 160)

De acordo com Molina et al. (2012), em 2006, foram realizadas avaliações do setor de assistência e seguridade social com o objetivo de melhorar as políticas estatais de redução da pobreza e da desigualdade, manifestações da questão social que já foram analisadas (p. 310). A diversidade e a rigidez que começaram a se manifestar a partir desse momento caracterizam os programas de Asistencia y Promoción social da Costa Rica.

É importante observar que a;

Costa Rica se ubica entre los primeros seis países, de un total de 17 en América Latina, con mayor inversión social por habitante y entre los primeros cinco si esa inversión se mide respecto al PIB, es el segundo con la desigualdad del ingreso más baja y el tercero con menor pobreza y se caracteriza a nivel latinoamericano por su política social y una amplia institucionalidad pública al servicio de la población. (MOLINA et al., 2012, p. 322).

Apesar disso, a pobreza não sofreu reduções significativas nos últimos anos, pelo contrário, de acordo com informações do Banco Interamericano de Desenvolvimento - relatadas por um projeto especializado da Universidad de Costa Rica (UCR) e do Instituto Interamericano de Derechos Humanos - o país está entre os 10 países mais desiguais da América Latina, e esse indicador continua crescendo.

Na Costa Rica, ao contrário de outros países da América Latina (como o Brasil, por exemplo), não existe uma lei ou política de assistência social; em vez disso, várias

instituições gerenciam a assistência social de forma independente, gerando algumas articulações conjunturais, mas com características que respondem às necessidades e aos interesses institucionais e estatais de cada governo.

Atualmente, há principalmente 12 instituições que executam a política de assistência social na Costa Rica (isso não significa que algumas outras instituições contenham em sua gestão algumas iniciativas de assistência social), com uma diversidade de programas sociais que atendem às necessidades e demandas sociais, algumas delas são: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Ministerio de Educación Pública (MEP), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Instituto Nacional de Mujeres (INAMU), Junta de Protección Social (JPS), Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

No quadro a seguir, uma série de informações descritivas e analíticas é compilada de cada uma dessas instituições, a fim de se ter uma visualização mais integral das diferentes ações de assistência social que são operacionalizadas no país.

Tabela 9- Síntese das Instituições Gestoras da Assistência Social

Área de execução	Nome da instituição	Breve resenha	Principais ações da assistência social
Saúde	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	A Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social foi promulgada em 1943 e abre caminho para a criação da CCSS, instaurando um sistema de solidariedade tripartite entre a classe trabalhadora, as pessoas empregadoras e o Estado com o objetivo de desenvolver ações em torno da seguridade social no país.	Na CCSS, a política assistencial se manifesta principalmente em dois programas: o Programa Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores Gravemente Enfermas e o Programa Asegurados por Cuenta del Estado . Ambos os programas têm como objetivo melhorar as condições de vida das populações vulneráveis, sendo que os serviços prestados pela instituição são a entrega de auxílios e o seguro gratuito no Seguro de Salud, respectivamente.
	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	Em 1973, foi criado o Instituto Nacional sobre Alcoholismo (INSA), e, em 1986 , com a Ley No 7035, converteu-se no Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. Entidade encarregada de coordenar e	O IAFA executa o Programa Prevención y Tratamiento del Consumo de Alcohol, Tabaco y Drogas . Seu objetivo é contribuir para melhorar a qualidade de vida de crianças e adolescentes, em situação de pobreza que apresentem dependências de substâncias psicoativas.

		aprovar todos os programas públicos e privados voltados para o estudo, a prevenção, o tratamento e a reabilitação de dependências.	As ações da assistência social são desenvolvidas a partir do componente de prevenção e tratamento, especificamente na atenção integral oferecida pelos Centros onde residem as crianças e os adolescentes, proporcionando-lhes recursos econômicos, de saúde, de capacitação, etc., de forma gratuita, a fim de promover sua reabilitação. Da mesma forma, o apoio é prestado com um auxílio às famílias vulneráveis, a fim de viabilizar o acompanhamento do processo.
Educação	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Em 1965 , promulga-se a “Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública” Ley No 3481, facilitando a criação do Ministerio de Educación Pública. A missão dessa entidade é garantir aos habitantes do país o direito fundamental a uma educação de qualidade, com acesso equitativo e inclusivo, com aprendizado relevante e pertinente, para a formação plena e integral das pessoas e da convivência.	O MEP implementa o Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA-Comedores Escolares) , cujo principal objetivo é proporcionar uma alimentação complementar e nutritiva aos estudantes das escolas públicas de todo o país (em situação de pobreza ou vulnerabilidade) para melhorar o processo de ensino e aprendizagem e sua permanência no sistema educacional. As ações da assistência social são explicitamente observadas na concessão de auxílio para a compra dos alimentos ou de auxílio para o pagamento das trabalhadoras dos refeitórios contratadas que são responsáveis ou colaboram no processo de preparação dos alimentos.
	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	O Instituto Nacional de Aprendizaje é uma entidade autônoma criada pela Ley N° 3506 de 1965 , reformada por sua Ley Orgánica N° 6868 de 1983 e sua principal tarefa é promover e desenvolver a capacitação e a formação profissional de pessoas em todos os setores da produção, para fomentar o desenvolvimento econômico e contribuir para a melhoria das condições de vida e de trabalho da população.	O INA desenvolve o Programa de Ayudas Económicas , cujo objetivo é conceder uma quantia em dinheiro para cobrir os gastos gerados pelo processo de capacitação e formação profissional oferecido pelo INA à população participante com recursos econômicos limitados ou em situação de vulnerabilidade social. A política assistencial é implementada por meio de três modalidades diferentes: o Servicio de Ayudas Económicas, o Servicio de Becas do INA e o Servicio de Becas para la Educación y Formación Técnica Dual e Fondo Especial de Becas para la EFTP Dual. Cada um dos serviços é subdividido em diferentes benefícios, mas juntos eles buscam melhorar as condições de vida e emprego das populações vulneráveis, integrando-as a espaços educacionais de qualidade.
Populações específicas	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	A partir de 1999 com a Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley No. 7935, uma série de iniciativas é promovida para proteger os direitos humanos da população idosa, criando assim o CONAPAM. Esse é o órgão governamental responsável pelo atendimento à população idosa, desde a formulação, execução e avaliação de políticas, programas e projetos que	O CONAPAM executa o Programa Construyendo Lazos de Solidaridad , cujo objetivo geral é contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas, agredidas, abandonadas e em situação de pobreza ou vulnerabilidade. O programa é de caráter assistencial, uma vez que sua intervenção se baseia principalmente na concessão de auxílios econômicos à população-alvo, por meio de atendimento integral em diferentes modalidades: Hogares y Albergues, Centros Diurnos y la Atención Domiciliar y Comunitaria (Red de cuido).

		garantam condições dignas a esse grupo populacional.	
	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS)	Em 2015, sob a Ley n° 9303, cria-se o CONAPDIS como um órgão governamental no campo da deficiência, em um contexto de luta social com o objetivo de garantir os direitos da população com deficiência, marcando um avanço na implementação de planos, programas, projetos e intervenções em nível nacional.	A instituição desenvolve o Programa Pobreza y Discapacidad a partir de 2020, em que a população-alvo são pessoas com deficiência em situação de pobreza, abandono e/ou risco social, recorrendo a alguns processos de informação, orientação e atribuição de transferências de renda com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população em questão, de forma a construir o seu próprio projeto de vida e a satisfazer as necessidades decorrentes da deficiência e as necessidades básicas..
	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	Essa instituição foi criada de acordo com a Ley n°39, em 1930, e seu objetivo inicial se baseia em garantir o bem-estar das crianças menores de idade no país, de forma integral e promovendo ações de proteção a essa população.	Sua contribuição em termos de assistência baseia-se principalmente na proteção e resguardo da população por meio de centros de proteção que podem cobrir as necessidades básicas de cada uma delas. Além disso, conta com a possibilidade de que as Organizações Não Governamentais (ONGs) voltadas para crianças e adolescentes obtenham um auxílio econômico para cobrir suas despesas. O programa de mães adolescentes também oferece bolsas socioeconômicas para mães com menos de 18 anos de idade para promover a continuidade dos estudos e cobrir suas necessidades básicas.
	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	É considerada a instituição referência no campo da assistência social e, desde sua criação em 1971, de acordo com a Ley n° 4760, tem como finalidade atender as necessidades da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social.	Atualmente, a instituição tem cerca de 13 programas e/ou benefícios, incluindo, por exemplo: Avancemos, Crecemos, Asignaciones familiares, prestaciones alimentarias, veda e outros que se concentram em proporcionar recursos físicos, intelectuais e principalmente financeiros para que diferentes populações, como menores de idade, estudantes, mulheres, pescadores, entre outros, possam melhorar suas condições de vida e atender suas necessidades imediatas. Esses programas são principalmente nas áreas de desenvolvimento social e bem-estar familiar.
	Instituto Nacional de Mujeres (INAMU)	O Instituto Nacional de las Mujeres é especializada na proteção das mulheres por meio de vários serviços de atendimento desde 1988, por meio da Ley n° 7801, promovendo a igualdade de condições sociais para as mulheres e seu desenvolvimento na sociedade.	O atendimento a essa população vinculada à assistência social é feito principalmente a partir de duas iniciativas Em primeiro lugar, o Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres que corresponde a um processo de financiamento de mulheres com projetos de empreendedorismo. Além disso, o Programa Avanzamos Mujeres que garante a melhoria das condições de vida das mulheres com a aquisição de ferramentas para seu crescimento pessoal.
	Banco hipotecario de la vivienda. (BANHVI)	É uma entidade de Direito Público, caracterizada por ser não estatal, com pessoa jurídica, autonomia administrativa e	O BANHVI está posicionado na Assistência Social a partir de diferentes programas que permitem que populações em situação de vulnerabilidade tenham acesso à casa própria. Esses programas incluem: Programa para la

		patrimônio próprio. Foi criado pela Ley 7.052, em 1986, com o objetivo de administrar os recursos previstos na Lei, visando transformá-los em Bonos de Vivienda	Persona con Discapacidad, o Programa para la Persona Adulta Mayor, o Programa Integral de Financiamiento de Vivienda para Familias de Ingresos Medios e o Programa para Familias en situación de extrema necesidad.
	Junta de Protección Social (JPS)	Sua lei orgânica data de 1845, inicialmente conhecida como Junta de Caridad, mas em 1936 mudou para Junta de Protección Social de San José. Seu objetivo é contribuir para o bem-estar, a qualidade de vida e a saúde pública das populações em situação de vulnerabilidade social.	Com relação ao vínculo com a Assistência Social, identifica-se o Programa de Apoyo a la Gestión, que presta atenção direta via programas de atendimento, apoio ou capacitação, buscando assim melhorar a qualidade de vida das populações vulneráveis por meio de recursos e assessoria técnica. Além disso, realizam transferências diretas por meio dos Programas de Giro Directos para entidades relacionadas à melhoria da qualidade de vida e do acesso à seguridade social, entre as quais estão localizadas: Cruz Roja, CCSS, Hogares Crea, Banco Hipotecario de la Vivienda, Consejo de la Persona Joven, Asociación Costarricense para el Tamizaje, entre outras.
	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	Criado em 1974, seu objetivo é financiar programas de habitação, educação, saúde e proteção social, com foco principal nas populações em situação de pobreza e extrema pobreza.	Sua relação com a Assistência Social está ligada ao financiamento complementar no desenvolvimento e na execução de programas sociais, emitidos por entidades públicas ou outras autorizadas. Os recursos do fundo são divididos entre todas as partes beneficiárias; há aproximadamente 16 partes beneficiárias desse Fundo, tanto públicas quanto outras (sob autorização).

Fonte: Elaboração própria com base em informações coletadas nas instituições mencionadas (2022).

5.2.3 Programas de transferência condicionada de renda na Costa Rica

Durante a década de 1990, o IMAS ofereceu uma série de programas que representam um preâmbulo dos programas de transferência condicionada de renda do século XXI. No entanto, desde a Ley de Creación, o artigo 7 estabelece a corresponsabilidade da família pelo recebimento de um plano de auxílio para participar em um programa de estímulo. O primeiro componente que se destaca do Plan Nacional de Desarrollo Humano “Soluciones del Siglo XXI” do Governo de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), especificamente no plano Solución de Todos, é o de “Invertir en nuestra gente para aumentar el capital humano de los costarricenses” onde se indica que: “Esta es la clave para poder competir con base en eficiencia y no con bajos salarios. Aquí se enmarcan las políticas que hemos seguido para mejorar la educación y la salud de los costarricenses” (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, 1998, p. 6). Isso ocorreria com o crescimento econômico, de modo que a pobreza está associada às

mudanças no investimento estrangeiro direto, às exportações e aos déficits fiscais mais baixos.

Em outras palavras, a pobreza é fundamentalmente combatida pelo crescimento econômico e pela desregulamentação do mercado. A esse respeito, o Plano do Governo afirma que: “La evidencia empírica indica que altas tasas de crecimiento ayudan a reducir el porcentaje de familias que viven en pobreza. O sea, el crecimiento económico está relacionado positivamente con la reducción del número de pobres en un país” (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, 1998, p. 9). Também, algumas políticas sociais específicas foram consideradas necessárias para ajudar a reduzir a pobreza, e há evidências do estabelecimento de critérios centrais na criação de novos programas sociais. Além disso, observa-se um segundo componente importante a ser considerado para compreender a política para a atenção à pobreza, que tinha como objetivo “Melhorias no acesso à saúde e à educação”. Ele tinha como objetivo uma série de medidas para preparar melhor a população costa-ricense para o futuro, com políticas adequadas de educação e saúde. O próprio Plano de Governo menciona:

Sólo de esta forma lograremos cortar el círculo de la pobreza, donde los niños de familias pobres crecen en ambientes y circunstancias que muchas veces los condenan a seguir viviendo en la pobreza. No queremos esto para los costarricenses. Por eso en esta Administración hemos dado especial importancia al mejoramiento de la salud y educación con un incremento de un punto del PIB en cada uno de estos casos, en el gasto presupuestado para este año, para así mejorar la calidad y expandir la cobertura de los servicios. Creemos firmemente que esta inversión en capital humano generará riqueza, oportunidades y posibilidades de mayor bienestar. (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA Y MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, 1998, p. 9).

Outro programa desse período governamental, com orientação própria das TMC, foi o Superémonos, cujo objetivo era proporcionar um incentivo à educação. É importante lembrar que, desde sua criação, um dos objetivos do IMAS é a educação e a capacitação, e na década de 1970 as bolsas de estudo já faziam parte da oferta de seu programa. A instituição manteve o financiamento para estudantes do ensino fundamental e médio com diferentes nomes e formas de implementação, como uma fórmula para interromper o crescimento intergeracional da pobreza, uma convicção herdada de seus 40 anos de existência, vendo a

educação como o melhor meio “para interrumpir el círculo de reproducción de la pobreza y lograr soluciones sostenidas y permanentes en el mediano y largo plazo” (SOLÍS, 2012, p.115). No entanto, no período entre o final da década de 1990 e o início do século XXI, as ações de atendimento à pobreza por meio da educação sofrem mudanças. Começou-se a incorporar tecnologia para focalizar nas populações, regiões e famílias, assim como foi implementado um sistema de controle dos benefícios oferecidos. Isso permitiu a criação de um programa como o Superémonos, com maior capacidade de monitoramento e verificação de suas condicionalidades. Esse programa se concentrava em um objetivo básico da instituição, a visão de interpretar a pobreza como um problema de educação ou de escolaridade nas famílias pobres, mas tornou-se necessário, de acordo com o IMAS, condicionar esse benefício para atingir os objetivos visando interromper o ciclo da pobreza pelo investimento social na infância e na adolescência. Em relação ao programa, a instituição indicava que:

Consiste en la transferencia de subsidios mensuales a las familias en situación de pobreza con hijos en edad escolar, con el objeto de contribuir a cubrir los gastos relacionados con el proceso educativo; ello a efecto y bajo la condición de que se mantengan en el sistema educativo. Por lo mismo, su ejecución abarca todo el período lectivo. Este componente está dirigido a familias registradas en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), ubicadas en condición de pobreza crónica o reciente, y que además tengan hijos e hijas en educación primaria y secundaria, matriculados en Centros Educativos. (INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, 2003a, p. 8).

Por outro lado, a pesquisa de Cecchini e Madariaga (2011) para a CEPAL menciona que o Programa Superémonos foi implementado entre 2000 e 2006 e financiado pelo governo da Costa Rica e pelo BID. Em 2003, ele cobria 0,3% da população total do país, bem como 3,5% da população em situação de indigência e apenas 1,4% da porcentagem total de pessoas em situação de pobreza, e em 2002 representava 0,02% do PIB, para um investimento social de 0,11% no mesmo ano.

O próximo programa que fez parte do Plano de Governo para esse período foi o chamado Programa de la Mano. Como afirma Solís (2012), ele estava “enfocado en la transferencia de información y conocimientos orientados a un mejor desarrollo integral de los hijos, prácticas de crianza y vida familiar saludable, mediante alianzas estratégicas con diversas organizaciones o redes de apoyo institucionales” (p.117). O programa teve como

base a importância da infância para o futuro, pois é uma idade em que as capacidades do capital humano são potencializadas. A esse respeito, o IMAS afirma que:

El IMAS, en su constante lucha contra la pobreza, ha visto en el desarrollo del Programa de la Mano una forma de romper el círculo de reproducción de la pobreza, proporcionando a niñas y niños de cero a cinco años en estado de pobreza y pobreza extrema, la posibilidad de acceder a un mundo de oportunidades que les garantizará un presente y futuros mejores (INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, 2002, p.15).

Conforme demonstrado, o IMAS segue a linha de argumentação hegemônica apresentada desde a década de 1990 na região pelo PNUD, pelo Banco Mundial, pelo BID e, com algumas diferenças, pela CEPAL, sobre a pobreza baseada no desenvolvimento humano de capacidades deficientes, devido à resistência das famílias pobres em investir em capital humano por meio da educação, da saúde e de uma alimentação básica nutritiva para seus filhos e filhas. En sua oferta programática, a necessidade de romper o círculo vicioso da pobreza - intergeracionalmente - é repetida várias vezes, representando parte de suas explicações sobre a persistência de famílias em situação de pobreza, apesar do país apresentar crescimento econômico positivo e maior eficiência nos gastos estatais. Como era de se esperar, o governo de Miguel Ángel terminou sem atingir a meta de redução da pobreza; pelo contrário, de acordo com o Proyecto Estado de la Nación (2003), houve uma tendência constante de deterioração da equidade em 2002. Há evidências de um aumento no índice de Gini em 2001, que está presente desde 1997. Além disso, em 2002, a taxa de desemprego aberto aumentou, sendo a mais alta das últimas duas décadas, com um crescimento do setor informal e ofertas de emprego de baixa qualidade, apesar do crescimento de 8% do PIB no final da década de 1990. A esse respeito, o mesmo relatório do Proyecto Estado de la Nación indica que no país:

El crecimiento económico per cápita ha venido perdiendo dinamismo: fue de 13,6% (acumulado) en el cuatrienio 1990-1994, de 8% en el cuatrienio 1994-1998, y de 4,8% en el siguiente. Si se sustrae el aporte de las industrias electrónicas de alta tecnología, el descenso es aún más pronunciado. (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, ESTADO DE LA NACIÓN, 2002, p. 52).

Posteriormente, com a crise mundial de 2007-2008, houve um forte impacto no país, especialmente nos setores pobres. Após o confronto de classes em torno do CAFTA-RD,

tornou-se urgente prevenir qualquer tipo de conflito social que pudesse articular o descontentamento e as demandas dos diferentes setores que haviam participado do forte movimento contra o TLC com os Estados Unidos. Sem dúvida, a orientação dada pela elite estatal do Poder Executivo para gerenciar a crise fez parte do contexto imediato de luta social que culminou no referendo de 2007. A proposta de Oscar Arias para lidar com a crise foi articulada no chamado Plan Escudo (Plano Escudo), uma estratégia para conter a desordem social que a crise poderia provocar. Essas foram medidas compensatórias, em que as pessoas que pagariam as consequências seriam a classe trabalhadora. O mesmo ocorreu com as políticas implementadas durante a década de 1980 pelo governo de Luis Alberto Monge e pelo próprio Arias. Como Chesnais (2010) aponta, a crise é longa e, como aconteceu na história do capitalismo, as elites globais procuraram garantir que ela fosse assumida pelos explorados e oprimidos:

El largo desarrollo de la crisis económica y financiera se hará en un contexto histórico en el cual será un aspecto de una crisis mucho mayor, una crisis de civilización. Los trabajadores, los explotados y los dominados pagan ya los costos y lo seguirán haciendo cada vez más. De manera inmediata, se enfrentan al conjunto de medidas dispuestas por gobiernos y empresas con el objetivo no sólo de hacer caer el peso de la crisis sobre ellos, sino de utilizar el cambio en la relación de fuerzas favorable al capital que se deriva del aumento del desempleo, para agravar aún más las condiciones de explotación. (CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, ESTADO DE LA NACIÓN, 2002, p. 1).

O Plan Escudo integra a política social como um de seus principais componentes, para investimento em setores que poderiam ser o centro do conflito social, sem modificar as políticas neoliberais já implementadas e especialmente a mais recente, a assinatura do CAFTA-DR, para salvar o sistema "custe o que custar". Durante o governo de Oscar Arias, o superávit de seu antecessor, a administração do Dr. Abel Pacheco, e o crescimento econômico mostrado no PIB em 2007, que chegou a quase 9%, como produto do crescimento das exportações e do investimento estrangeiro. Então, o superávit deu ao governo de Oscar Arias a oportunidade de priorizar a política social para atender à pobreza. A ênfase foi colocada no investimento social para a redução da pobreza. A esse respeito, o IMAS (2006) afirma que:

Costa Rica debe retomar el camino de una política social solidaria, comprometida con el desarrollo humano, la integración social, la paz social,

la igualdad de oportunidades, la equidad entre géneros y el reconocimiento a la diversidad. Ello requiere el fortalecimiento de los servicios públicos de aplicación universal (educación, salud, combate a las adicciones, acceso a la vivienda, prevención y represión de la violencia, promoción del deporte y la recreación, y estímulo a las manifestaciones culturales), así como el replanteamiento de las políticas focalizadas para la erradicación de la pobreza, y de aquellas acciones selectivas dirigidas a grupos singularmente vulnerables de la población. (p. 42).

A meta do Governo era reduzir a pobreza em 4%, que, na época, era de cerca de 20%. Parte dos objetivos foi expandir as liberdades e oportunidades criando ou melhorando as capacidades em um processo construído por e a partir das pessoas e comunidades, para alcançar o desenvolvimento humano. O objetivo era proporcionar ferramentas para permitir que as pessoas pobres saíssem da pobreza e se integrassem a níveis mais altos de desenvolvimento social. Da mesma forma, seu campo de ação foi a família, vista como a célula primária e fundamental da sociedade, com atenção à equidade de gênero e a abordagem voltada para os direitos humanos tornou-se um elemento central.

A partir da Ley del IMAS (1971), artigo 7, foi proposta a introdução de uma estratégia denominada transferências condicionadas. Essa proposta assumirá um papel preponderante em 2007. Para tanto, foi estabelecido um plano de intervenção familiar na forma de um contrato familiar, necessário para romper o ciclo da pobreza, combatendo o clientelismo e a dependência. Um plano de acompanhamento e avaliação foi realizado para avaliar as mudanças nas famílias e, por isso, as ações estabelecidas com as famílias foram registradas em plataformas digitais em um módulo. O processo teve início em 2007 com 15.000 famílias classificadas como em situação de extrema pobreza e contou com a participação de diferentes instituições e serviços, coordenação estatal e redes de proteção:

Partiendo de que la pobreza tiene múltiples causas y afecta la totalidad de la familia, el IMAS se propone emplear estrategias interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarias que respondan a la realidad de las comunidades y la multidimensionalidad de la pobreza. (INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, 2006, p. 52).

Essa proposta levou à criação do Programa de Asistencia y Promoción Social con Transferencias Condicionadas, que estava vinculado às linhas de ação - áreas e conteúdos que vinham sendo implementados desde a década de 1990, mas modificado com o nome, as especificidades e o surgimento de novos programas. O objetivo principal era a entrega de um

benefício vinculado ao cumprimento de uma condicionalidade para o fortalecimento do capital humano (IMAS, 2006); concentrou-se em populações específicas e incluiu: mulheres chefes de família, crianças excluídas do sistema de educação, pessoas idosas pobres "sozinha", pessoas com deficiência e chefes de família com problemas de saúde, caracterizados como populações prioritárias, em situação de risco e/ou vulneráveis.

A organização do Plan de Intervención Familiar foi especificamente dada na Línea de Acción de Asistencia Social para el Desarrollo y el Componente de Bienestar Familiar. A família se comprometia, mediante contrato, com: educação, saúde e nutrição, atividades de formação e capacitação. Isso envolveu as outras linhas, em que cada um de seus componentes tinha diferentes condicionalidades. Por exemplo, na Línea Generación de Empleo "Costa Rica te emplea", foi criado o programa "Comunidades-Subsidio Temporal por Desempleo", que tinha como condição a participação em projetos comunitários devidamente endossados pelo IMAS.

Um dos primeiros e principais programas de assistência social com a característica de transferência condicionada de renda é o programa AVANCEMOS, que surgiu durante o governo de Arias Sánchez (2006-2010). Esse programa prioriza a atenção à pobreza extrema em pessoas com educação primária, secundária e técnica para atender a uma força de trabalho potencial com baixa escolaridade e pouca competência em processos produtivos em famílias classificadas como pobres. É com esse programa que é posta em prática uma das consignas das políticas neoliberais: as condicionalidades para acessar os serviços sociais (MOLINA, 2012, p. 2043). A operacionalização, centralidade e o resultado do programa na ação governamental repercutem ou impactam a medição da pobreza pela Encuesta de Hogares (2009), uma vez que os domicílios que recebem esse subsídio registrarão rendas que não os colocam no estrato de extrema pobreza, apesar de sua renda ser proveniente de uma transferência estatal e não de um salário, por exemplo. Em outras palavras, esses programas têm um impacto aparente e circunstancial nos percentuais de medição da pobreza, mostrando uma "melhoria", o que não corresponde à realidade do país.

O foco do discurso do programa AVANCEMOS tem sido alinhar o país às demandas internacionais de produção e torná-lo mais atraente em termos de fornecimento de força de trabalho qualificada para os processos produtivos associados principalmente ao setor de serviços e tecnologia. Esse PND é fortemente influenciado pelo chamado "Paradigma del

Desarrollo Humano”, promovido há alguns anos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e está fortemente ligado à obra e ao pensamento do economista Amartya Sen, que argumenta que o fortalecimento das capacidades individuais é o caminho para superar a pobreza, um discurso que foi adotado principalmente pelos organismos financeiros internacionais. Uma das principais propostas do referido PND refere-se a

la tarea de hacer que el crecimiento económico se refleje en mayor bienestar social, toda vez que esta traducción dista de ser automática [...] es preciso dejar atrás, [...] falsas dicotomías sobre el papel del Estado y del mercado en la creación de riqueza y sobre el crecimiento económico y la distribución de la riqueza. (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO; 2006-2010; p. 18).

Uma expressão da base político-ideológica sobre a qual se assenta o PND pode ser observada no seguinte posicionamento:

Una social democracia moderna es la que entiende que no necesitamos un Estado grande, sino un Estado fuerte, eficiente, bien financiado, capaz de regular el funcionamiento del mercado, y sometido al escrutinio permanente de los ciudadanos. Que admita que, en muchos casos, es imprescindible rectificar el papel del Estado en Costa Rica, que es necesario liberar al sector privado de las ataduras que durante mucho tiempo lo condenaron a la ineficiencia y que es sano que la iniciativa privada se ocupe de muchas funciones productivas asumidas por el Estado en el pasado. (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2006-2010, p.18).

A consolidação dos Estados neoliberais após a década de 1980 foi o cenário apropriado para o desenvolvimento de novas estratégias técnicas, mas, acima de tudo, político-ideológicas para enfrentar as crescentes taxas de pobreza da região. As duras críticas do neoliberalismo ao chamado "Estado de Bem-estar ", que se concentravam na "atitude paternalista" desenvolvida durante os anos gloriosos do capital e nas consequências supostamente nefastas que isso teve sobre o desenvolvimento "natural" das forças sociais, foram a base para a consolidação de uma política social baseada em novos discursos: focalização e condicionalidade. Estratégias coerentes, por sua vez, com uma compreensão da pobreza esvaziada de historicidade referente às causas colocadas na forma de produção e distribuição da riqueza produzida socialmente, além de uma forte ênfase na responsabilidade individual e não social pelas condições de vida. E ambas são fortemente carregadas de elementos moralistas e ideológicos que reproduzem na população o conceito de que a política social deve estar voltada para aqueles que mais precisam e, entre estes, àqueles que realmente

a merecem. Não falta o discurso moralista, o discurso moralista que argumenta que "os pobres devem dar algo em troca do que o Estado lhes dá" ou a frase doutrinadora "eles devem saber o custo de tudo o que recebem".

Os Programas de TMC, buscam que, “los sectores vulnerables logren aumentar su capital humano al invertir el dinero que se les transfiere en educación y salud. Cuanto mayor capital humano tengan, mejores resultados obtendrán en su relación con la sociedad y dejarán de ser pobres. De igual manera, se espera que la acumulación de capital humano de generación en generación permita romper el denominado ciclo de la pobreza”, (ILIDES, 2008, p. 11).

Como pode ser visto no parágrafo anterior, a base ideológica sobre a qual a política da TMC vem sendo construída (muito típica do neoliberalismo) reduz a questão das necessidades materiais básicas e de reprodução social a uma questão de acesso ao emprego, emprego com segurança e salário justo. A partir dessa lógica, é preciso ter consciência de que a obrigação moral de solidariedade implica a redefinição dos termos historicamente propostos. No caso específico da Costa Rica, embora seja verdade que o Programa AVANCEMOS tenha coberto uma parte significativa da população do ensino médio por meio de transferências monetárias que, em maior ou menor grau, subsidiam parcialmente os custos envolvidos na permanência no sistema de ensino, é importante perguntar, nos casos em que as famílias fazem parte da população que vive em situação de extrema pobreza, se a TMC será suficiente para obter todas as condições básicas anteriores à permanência no sistema de ensino, ou seja, aquelas que têm a ver com a satisfação das necessidades básicas para a reprodução das condições de vida: abrigo, alimentação, teto.

É notável o mecanismo adotado pelo Estado costa-ricense para financiar a assistência e a seguridade social em tempos neoliberais, onde a desigualdade social aumentou significativamente: o IMAS foca na pobreza extrema, o FODESAF se enfraquece, e o Ministério da Fazenda não transfere os recursos financeiros de acordo com o que é estabelecido na legislação. A JPS gera mais modalidades de jogos de azar - uma vez que tem a base legal para monopolizá-los - e, assim, fortalece os mecanismos conservadores para atenuar e controlar os efeitos da desigualdade social. A JPS também direciona recursos para estimular o voluntariado. Em síntese, as estratégias de privatização, as transferências de responsabilidades e recursos do Estado para o setor privado, denominado por alguns como

"terceiro setor", juntamente com a neofilantropia, o voluntariado e o enfraquecimento dos mecanismos redistributivos interclasses, encontraram evidências de sua reprodução na sociedade costa-ricense em tempos neoliberais. Tudo isso tem colocado em tensão as concepções e formas de gerenciar programas relacionados à justiça social.

Assim, no triênio 1979-2009, estabelece-se outra concepção e racionalidade para mediar a questão social pela assistência social. Diante da diminuição da receita do Estado, da não realização de uma reforma tributária, da lógica de redução de seu tamanho e da redução ou transferência de competências, instaura-se um novo mecanismo, além disso, as organizações não governamentais foram ganhando espaço como gestoras de programas sociais com financiamento parcial proveniente do Estado e da cooperação internacional, o que demonstra o que o pensamento conservador atribui à chamada sociedade civil e o discurso moralizante da responsabilidade e da solidariedade individual.

Em um sistema capitalista, que não concorda com a distribuição do que foi produzido socialmente, mas mantém a privatização dos lucros e dos meios de produção, a luta se coloca como uma possibilidade limite - seguindo a Alayón - na redistribuição.

No entanto, essa redistribuição expressa, por exemplo, em investimento social e aumento dos salários, é diminuída à medida que o investimento social per capita diminui em relação à tendência dos anos setenta. Hoje sabemos que a assistência social é a resposta à pobreza, à falta de acesso ao trabalho com um salário digno e à seguridade social, que é política e eticamente necessária como um mecanismo de resposta imediata à escassez que ameaça a sobrevivência e, a partir da lógica do capital, é funcional para o controle do conflito social engendrado pela desigualdade social.

A desigualdade é historicamente gerada em virtude da posse desigual dos meios de vida e dos meios de produção. Historicamente, a assistência social adquire a conotação de assistencialismo, ou seja, nas palavras de Alayón, é uma regalia ou dádiva, seja da elite oligárquica ou do "Estado Benfeitor", que a considera um recurso eleitoral e fonte de clientelismo social. A assistência não é classificada como um direito diante da desproteção gerada pela falta de meios para garantir a sobrevivência, mas sim como uma regalia, benefícios, subsídios seletivos após a comprovação da condição de pobreza.

Compreendemos que a não inserção no mundo do trabalho: o desemprego, o emprego precário e a falta de proteção social para aqueles que, por motivos de saúde deteriorada e/ou

educação insuficiente, não podem ser incluídos na esfera da produção de bens e serviços e, portanto, como trabalhadores não assalariados, exigem proteção da sociedade. Para eles, a assistência social é um fator de proteção social. Consequentemente, não é uma dádiva ou uma regalia; é um direito do cidadão de ser protegido pela comunidade em situações de calamidade. Ela deve ser financiada de acordo com parâmetros distributivos e redistributivos da riqueza.

Outro programa de transferência de renda de alto impacto da Costa Rica é a "Estrategia Plan Puente al Desarrollo", que consistia em uma estratégia para atender a pobreza na Costa Rica, "como mecanismo de articulación de los programas, proyectos y acciones que buscan garantizar el efectivo derecho de acceso a los bienes, servicios y productos, que ofertan las instituciones y organizaciones públicas y privadas a nivel nacional dirigidos a personas en condición de pobreza." (GOBIERNO DE COSTA RICA, 2015). De acordo com o decreto de constituição, essa estratégia tem como objetivo

Atender la pobreza de las familias desde un enfoque multisectorial e interinstitucional, procurando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, mitigando la desigualdad y respetando los enfoques definidos como estratégicos, en aras del desarrollo humano e inclusión social. (GOBIERNO DE COSTA RICA, 2015, p. 15)

Entre julho de 2017 e janeiro de 2018, a avaliação dos resultados da Estrategia Nacional Puente al Desarrollo foi promovida pelo Consejo Presidencial, coordenada pela Segunda Vice-Presidência da República, pelo Ministério de Desarrollo Humano e Inclusión Social (MDHIS) e pelo MIDEPLAN. Foi encomendada pelo Instituto Alemán de Cooperación para el Desarrollo (DEVAL), no marco do programa Fomento de Capacidades para la Evaluación en Costa Rica y otros países de América Latina (FOCEVAL), e foi executada por uma equipe de pessoas da empresa espanhola RED2RED Consultores (RED2RED Consultores, 2018). Seu alcance incluiu o conjunto de ações da Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, desenvolvida entre julho de 2015 e julho de 2017.

A avaliação se concentrou principalmente em verificar se o Puente al Desarrollo havia contribuído para mitigar a pobreza extrema das famílias beneficiárias e os efeitos diferenciais de acordo com as dimensões determinantes da pobreza estabelecidas na metodologia da

estratégia baseada no IPM. A metodologia se centrou em técnicas qualitativas e quantitativas para coletar dados de diferentes populações.

A população que participou da pesquisa foi formada por famílias beneficiárias e por outro grupo que não estava incluído no Puente al Desarrollo, mas com características semelhantes às primeiras. Também participaram hierarcas institucionais, informantes-chave, membros da Comisión Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación, a Unidad de Coordinación de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo e os enlaces institucionais.

Entre os resultados mais importantes no âmbito institucional e da situação de pobreza apresentados no relatório de avaliação, encontram-se (RED2RED Consultores, 2018) várias evidências de uma melhoria na renda familiar per capita (¢17690, ou aproximadamente US\$ 33), bem como uma melhoria nas famílias chefiadas por mulheres, tanto em seu nível educacional quanto no processo de busca de emprego. Além disso, esse relatório mostra que foi realizada uma mudança cultural e de paradigma na assistência social. De acordo com o relatório de avaliação, houve avanço na forma como as famílias assumem a corresponsabilidade, mas indicam que é necessário um papel mais ativo das pessoas beneficiárias, que não estão acostumadas a tomar decisões por conta própria. Da mesma forma, evidencia-se o acesso limitado ao emprego e a falta de moradia digna, o que corresponde às duas principais dimensões mais ausentes na oferta e acesso institucional para as famílias da estratégia. Além disso, o incentivo a empreendimentos de baixa produtividade concentrados em projetos de subsistência não representa uma base para sair da pobreza.

Por outro lado, a articulação institucional tem transcendido o proposto pela Estrategia Puente al Desarrollo, no entanto, isso tem um agravante: o orçamento não aumenta, nem os recursos necessários para incorporar as famílias beneficiárias aos diversos serviços, além de gerar listas de espera para aquelas famílias com características similares às do programa Puente, mas que não foram incluídas na estratégia. A resposta para a melhoria, conforme indicado na avaliação, consiste em reduzir o número de “famílias puente”, devido à impossibilidade de aumentar os recursos para as diferentes instituições, uma vez que a situação fiscal do país não permite o aumento dos gastos sociais.

Em síntese, parece haver uma melhora sem que se estabeleça se ela será mantida ou não e, sobretudo, prevalece uma tendência a se buscar sustentar a Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, mas sem investir mais recursos, e sim ajustando a oferta institucional para se

adaptar ao novo modelo de atendimento que deve ser ampliado para todo o sistema estatal, conforme consta no relatório de avaliação:

Se recomienda seguir ampliando Puente, en un sentido múltiple: con la incorporación de nuevas articulaciones que permitan una oferta más integrada y a nivel país, una vez demostrado que la Estrategia funciona. En realidad, lo que se plantea es que el modelo de Puente se pueda ir expandiendo poco a poco a otras zonas, y que este sea el estándar de atención. (RED2RED CONSULTORES, 2018, p. VIII).

No mesmo relatório de avaliação, são apresentadas as características do perfil de renda das famílias que participavam da Estrategia Nacional Puente al Desarrollo no momento do estudo, ou seja, as pessoas que participavam do primeiro grupo do Governo de Luis Guillermo Solís (2015). Entre as características mais importantes estão:

- Em 2015, a proporção de famílias participantes do Puente al Desarrollo classificadas como em extrema pobreza é de 90,97%.
- A maioria tem uma mulher como chefe de família, quase 80%.
- 34,9% concluíram o ensino fundamental, 26,9% têm o ensino fundamental incompleto, 5,5% não têm instrução e 23,7% têm o ensino médio incompleto.
- A situação de emprego da chefia de família pode ser classificada como instável, seja porque está desempregada ou tem um emprego sazonal ou ocasional. “Tan solo un quinto de los jefes/as de familia tiene una actividad permanente y esta condición suele estar reservada para los jefes de familia varones” (RED2RED CONSULTORES, 2018. p. 67). Dos homens, 38% têm um emprego permanente, em comparação com 15,8% das mulheres chefes de família.
- A porcentagem de instabilidade devido ao desemprego e ao trabalho ocasional totaliza 67,84% das chefias de família. Esse número é consistente com as taxas de desemprego no país no período de 2014 a 2018.
- A maioria dos que têm um emprego, seja permanente, ocasional ou sazonal, é autônoma, o que representa 52,9%. Já 30,75% são pessoas assalariadas no setor privado e 15,45% estão no trabalho doméstico remunerado.
- Com relação ao nível ocupacional, 77,6% das pessoas que têm um trabalho são trabalhadoras não qualificadas, seguidas por pessoas trabalhadoras de serviços, vendedoras de comércio e de mercado.

- A renda familiar média antes de ingressar no Puente al Desarrollo era de 114.639 colones por mês. Se observarmos o sexo da chefia da família, as mulheres têm 40.000 colones a menos de renda em comparação com os homens. - A média per capita é de 29.548 colones por mês, com relação à renda familiar.
- Geograficamente, as famílias atendidas estão concentradas na região central, 30%, seguida por Huetar Norte (17,2%) e Huetar Atlántica (14,4%) (RED2RED CONSULTORES, 2018. p. 67).

É importante observar que os dados referentes à medição do IPM durante o período do mandato de Luis Guillermo Solís também foram uma condição para a continuidade da proposta. Sobretudo, conforme apresentado pelo INEC em 2017, com relação aos domicílios em situação de extrema pobreza, de acordo com as informações, passou de 6,3% em 2016 para 5,7% em 2017, pelo método LP, o que se refere a uma diminuição significativa. Por outro lado, de acordo com o IPM, a porcentagem de domicílios em 2017 foi de 18,8%, o que, se comparado ao ano anterior, diminuiu 1,7pp, de modo que o INEC o classifica, também, como significativo. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2017). No entanto, de acordo com o IPM, a porcentagem de domicílios em situação de pobreza chefiados por mulheres sem parceria em 2016 foi de 27,3% e aumentou em 2017 para 28,5%, ou seja, a pobreza aumenta em relação à distribuição de gênero das chefias dos domicílios. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2020).

No entanto, essa redução percentual em termos de pobreza extrema por LP e do IPM foi revertida em 2018, pois nesse ano a pobreza extrema aumentou quase 1pp. para 6,3% e a porcentagem de domicílios pobres pela metodologia da pobreza multidimensional foi de 19,1%. Da mesma forma, as porcentagens de domicílios pobres chefiados por mulheres sem parceria pela LP e IPM aumentaram, chegando a 39,1% e 29,8%, respectivamente. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2018a).

Em suma, não ficou definido se a Estrategia Puente al Desarrollo teve ou não um impacto sobre a pobreza extrema a longo prazo, especialmente em relação às mulheres em situação de pobreza, pois tanto as avaliações apresentadas pela instituição quanto os dados do INEC são imprecisos ao determinar os resultados da primeira fase de implementação durante o Governo de Luis Guillermo Solís. Por conseguinte, a próxima administração está

em busca de expandir essa metodologia de atendimento à pobreza em todo o aparato estatal sem ter clareza se ela promove o desfrute de direitos e/ou legitima direitos.

As mudanças formuladas e implementadas até 2021 têm como objetivo expandir a Estrategia Puente al Desarrollo em outros espaços do aparato estatal, vinculando, assim, a metodologia de atenção em diferentes instituições, a fim de alcançar a redução da pobreza extrema e evitar o crescimento da pobreza multidimensional. A partir disso, surgem cinco componentes, a saber: Puente al Bienestar, Puente Agro, Puente al Trabajo, Puente a la Comunidad e Puente a la Prevención. Essa modificação se dá com o objetivo de ampliar a articulação interinstitucional e, para isso, propõe fortalecer certos pontos fracos que surgiram na avaliação dos resultados implementados no Governo de Luis Guillermo Solís, mencionados na seção La evaluación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza Extrema - Puente al Desarrollo, como os relacionados ao trabalho e à moradia.

De fato, a situação de recursos orçamentários escassos coloca em risco a própria viabilidade da implementação da Estrategia Puente al Desarrollo. Como mencionado anteriormente, parece estar ocorrendo um efeito de acumulação de referências e da própria prestação de serviços. Alguns responsáveis mencionaram que não têm mais recursos para atender às pessoas que demandam serviços de suas instituições na nova onda do Puente, portanto, parece necessário considerar até onde podem ir e se é viável continuar com esse volume de intervenção em períodos futuros. (RED2RED CONSULTORES, 2018, p. 82).

Mais recentemente, a sindemia por covid-19 foi atendida pela assistência social em diferentes espaços, sendo que uma dessas intervenções diretas foi o "Bono Proteger", um programa que tinha como objetivo proporcionar um auxílio econômico temporário para as pessoas trabalhadoras que foram afetadas pelo vírus. Essa situação acentuou muitas das expressões mencionadas acima; o desemprego, por exemplo, por essa razão, é impossível entender a sindemia sem sua articulação com a acumulação de capital. Isso tem um impacto econômico direto, mas também social e político, de acordo com o quinto relatório do Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;

El 6 de noviembre de 2020, el monto total pagado correspondiente a primeros pagos del Bono Proteger ronda los ¢84.574 millones, que corresponde a 696.519 gestiones de pago completadas. Por su parte, a la fecha de corte de este informe el monto total de segundos pagos del Bono Proteger ronda los ¢81.920 millones que corresponde a 674.990 gestiones de pago completadas. Por otro lado, para los pagos del tercer mes, el monto

total a la fecha de corte es de ¢82.061 mil millones, que corresponde a 675.968 gestiones de pago completadas. (2022, p. 4).

O Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2022) aponta sobre o impacto do Bono Proteger;

La evaluación de impacto realizada aporta evidencia sobre sus resultados, que apuntan a que el modelo de transferencia monetaria directa a personas que vieron modificadas sus condiciones laborales fue determinante para la contención de incremento de la pobreza en el país; especialmente, mediante su estrategia de virtualización y modelo de auto-gestión que permitió la incorporación masiva en el programa de diversos colectivos afectados, incluyendo perfiles que tradicionalmente han estado excluidos de los mecanismos de protección social como personas trabajadoras informales o temporales. (p. 6)

Como se pode ver, a assistência social, no caso específico do programa Proteger, atende o desemprego, mas também os impactos da pobreza e a emergência sanitária presentes em um determinado período. No entanto, essas ações foram totalmente insuficientes e não tiveram a sustentabilidade capaz de causar um impacto significativo nas condições de vida da população.

Atualmente, a assistência social continua sendo responsável pelo cumprimento dos direitos econômicos e sociais dos costa-ricenses, bem como pela busca de reduzir o impacto das manifestações da questão social sobre as populações mais vulneráveis, no entanto, uma série de focalizações e manifestações que afetam diretamente a qualidade de vida da população são adicionadas ao seu trabalho, conforme indicado pelas estatísticas e dados do Programa Estado de la Nación (2021). Nesse programa, são apresentados uma série de questões que estão afetando a sociedade atualmente, especialmente relacionados às consequências da pandemia de Covid-19, incluindo:

- Desemprego, especialmente entre as mulheres.
- Maior dedicação das mulheres ao cuidado de pessoas, pessoas idosas, crianças e outros.
- Atenção ao teletrabalho, à educação virtual somada às tarefas domésticas e ao trabalho doméstico não remunerado.
- Maior tempo de convivência que gera maiores ciclos e denúncias de violência doméstica e intrafamiliar.
- Distância que dificulta a solicitação de auxílios e benefícios.

- Diminuição da renda dos grupos familiares.
- Alta deterioração física e mental (STATE OF THE NATION, 2021, p.135-137).

Dessa forma, pode-se compreender que a assistência social cumpre, atualmente, uma função focalizada nas populações que vivem em situação de extrema pobreza, que se torna mais complexa com o aparecimento de novas manifestações ou expressões mais específicas nas populações.

Além disso, como parte da assistencialização da política social evidenciada no contexto atual, existe atualmente na Costa Rica um projeto de lei intitulado “Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social (IDHIS)”, que tem como objetivo unificar instituições de diferentes naturezas, como o Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), o Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), el Patronato Nacional de Ciegos (Panaci), o Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) e o Departamento de Gestión Social e as unidades administrativas da Valoración Técnica, Distribución de Recursos y de Fiscalización de Recursos Transferidos de la Junta de Protección Social, considerado um retrocesso significativo na institucionalidade pública do país, pois, em vez de fortalecer a política social que atende à população em geral, pretende-se reduzi-la à atenção mínima à população em situação de pobreza.

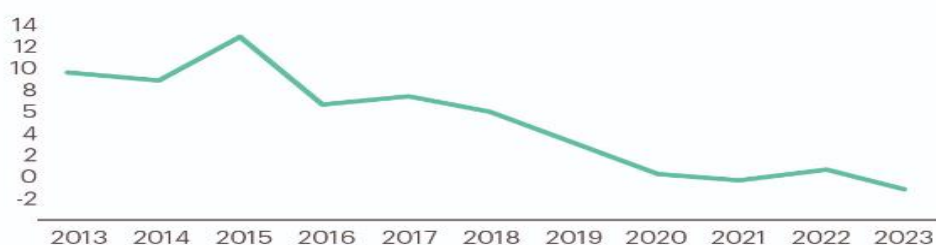
A inclusão da gestão e da operacionalização da política social voltada para a redução da pobreza e da extrema pobreza em um único Instituto, em detrimento de áreas de atenção desenvolvidas para o atendimento de diferentes populações, geraria uma maior brecha de desigualdade, pois os recursos seriam focalizados nas ações programáticas definidas pelo Instituto proposto, o que poderia excluir aquelas que não estivessem alinhadas aos interesses políticos. O propósito principal das instituições governamentais existentes é garantir a proteção integral dos direitos humanos para as populações que atendem, não se concentrando apenas na população que vive em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Com esse projeto, há um risco de que as instituições especializadas que pretendem ser unificadas com a criação do IDHIS tenham que agir e atender de acordo com as demandas políticas e contextuais do país, e não tenham autonomia para agir de acordo com critérios técnicos estabelecidos por cada instituição, com base nas necessidades estabelecidas a partir

de sua experiência. Nitidamente, prevê-se a redução forçada de serviços diante de uma reorganização e unificação de instituições especializadas, onde haverá fechamento de programas, sem estabelecer como será dada atenção às populações que não serão atendidas pelo IDHIS.

Na busca pela redução máxima do Estado, o IDHIS é proposto como um híbrido entre uma entidade que abrangeria tanto a execução de programas sociais quanto os propósitos de exploração comercial e que, adicionalmente, atuaria como um órgão fiscalizador do cumprimento das obrigações internacionais que nosso país assumiu mediante instrumentos internacionais, o que lança dúvidas sobre a real possibilidade operacional desse Instituto. Esse exemplo é uma proposta que está sendo discutida atualmente no plenário e é nitidamente insuficiente e limitadora para o setor social, evidenciando a tendência de reduzir a política social à assistência e de maneira muito precarizada, como pode ser visto no gráfico a seguir, que mostra como a evolução do gasto social foi notoriamente reduzida.

Figura 11- Evolução anual do gasto social, Costa Rica. 2023



Fonte: Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Costa Rica (2023)

É a partir da década de 1980, em um contexto em que predominaram os ajustes para conter o déficit fiscal e os cortes nos gastos, que o investimento social foi um dos principais prejudicados, tendência que se mantém até os dias atuais, em que, apesar de alguns ajustes nos gastos sociais, estes não respondem às demandas da população e têm sido direcionados especialmente aos programas de assistência social como atenção prioritária do Estado às manifestações da questão social.

É assim que, com esse panorama apresentado, é mostrado que, apesar de existirem condições estruturais da economia dependente na formação social brasileira e costa-ricense,

com uma posição na divisão internacional do trabalho, o que determinou o desenvolvimento do Estado e da política social, também existem diferenças importantes na intervenção social por meio da assistência social (objeto desta pesquisa). De fato, apesar de na Costa Rica existirem programas de assistência social, especialmente focados em programas de transferência condicionada de renda, no Brasil, devido ao seu próprio desenvolvimento marcado por uma história de governos autocráticos e um processo subsequente de democratização, a atenção à assistência social pôde ser desenvolvida de forma mais sistemática através de uma política estabelecida e uma lei que a respalda. A Costa Rica, por outro lado, não tem uma política desse tipo; em vez disso, a assistência social é operacionalizada por meio de programas isolados, apoiados por decisões políticas do momento, que não implicam uma intervenção sistemática ou um orçamento atribuído para sua manutenção ao longo do tempo.

6. CONCLUSÃO

Durante o desdobramento da pesquisa, baseamo-nos no desenvolvimento do próprio capitalismo dependente como parte intrínseca do sistema mundial capitalista, para compreender a função do Estado e da política social, a fim de ter uma base objetiva para analisar a assistência social na região. Para isso, foi necessário tomar como ponto de partida a forma como as forças produtivas se desenvolvem nos diferentes momentos históricos do capital dependente, conhecido como padrão de reprodução, pois, a partir disso, a intervenção e a função do Estado serão diferenciadas de acordo com os interesses de reprodução do capital, imersos na luta de classes.

É interessante destacar que a configuração de cada formação social determina a atribuição do Estado de acordo com o grau de intensidade e desenvolvimento das contradições acumuladas em seu interior, da possibilidade objetiva de atenuação ou acentuação dessas contradições e das funções concretas que decorrem para essa instância, de modo que a luta de classes assume aqui especial relevância para a compreensão do Estado e das diferenciações existentes em cada formação social.

É importante destacar também o vínculo entre a precarização da vida da classe trabalhadora gerada pela *superexploração* da força de trabalho como mecanismo de reprodução do capitalismo dependente para remediar o intercâmbio desigual da região. Esse elemento é essencial para compreender o desenvolvimento das diferentes formações sociais latino-americanas e o papel que desempenham na divisão internacional do trabalho, em que o Estado assumirá certas particularidades como figura necessária para sustentar a sociedade de classes e a particularidade da dependência. Nesse sentido, o Estado pode assumir a forma de governos com fortes mecanismos coercitivos para controlar o processo de produção, ou como uma grande instituição que distribui doações e benefícios, não como um direito, mas como dádivas, o que gera legitimidade nas autoridades estatais, uma característica necessária para sua reprodução, apesar das grandes desigualdades presentes na região. Além disso, deve-se destacar, ainda, a forte influência dos organismos internacionais na tomada de decisões sobre a direção da política pública.

No capitalismo dependente, há condições objetivas para que a *superexploração* se torne um mecanismo fundamental por parte do capital e se refira à ruptura do ciclo do capital,

presente nos padrões de reprodução que se desenvolveram desde os processos de independência até os dias atuais. Essa possibilidade material se deve à abundância de força de trabalho (superpopulação relativa dos países dependentes), que, de certa forma, naturaliza a *superexploração* devido às altas taxas de população desempregada ou subempregada.

Assim, no modo de produção capitalista, o Estado é transformado em função das condições geradas pelo desenvolvimento do capital, bem como pelas lutas históricas mediadas pela contradição capital-trabalho, contudo, ele sempre manterá seu caráter de classe para preservar sua essência, uma vez que o Estado, embora seja mais do que uma dominação de classe, é essencialmente uma dominação de classe. Por essa razão, é com base na dependência ontológica do Estado em relação à economia que a política social, por mais que possa contribuir para a defesa da classe trabalhadora, sempre terá a reprodução do capital como seu limite insuperável. O Estado nos países dependentes tem de levar adiante o processo de reprodução em meio a um constante escoamento do excedente econômico para o exterior, com implicações em termos de acumulação e estabelecimento de modalidades de extração do excedente com certa coerência em seu desenvolvimento econômico-social, o que gera uma relação restrita de soberania com os Estados desenvolvidos.

No mesmo raciocínio, a política social não é uma simples concessão do Estado burguês, mas sempre resultará, em maior ou menor grau, da luta entre capital e trabalho. Ela é eminentemente contraditória, situando-se no âmbito da emancipação política, que é insuficiente para a superação do sistema capitalista por seu processo de valorização e acumulação, ao mesmo tempo em que atende a algumas das necessidades relativas à existência dos sujeitos. Nesse sentido, a política social é entendida como uma mediação entre a sociedade e o Estado, ou seja, entre o capital e o trabalho, e vai expressar a correlação de forças entre classes, grupos e setores que tensionam a sociedade burguesa no processo de disputa pelo acesso, controle e apropriação da riqueza socialmente produzida. Ao mesmo tempo, é uma expressão das lutas pela hegemonia política e ideológica. Por essa razão, é indispensável partir da premissa de que toda intervenção do Estado na sociedade é econômico-política de forma articulada e não compreendida como partes independentes.

Em seu desenvolvimento histórico, o sistema mundial capitalista estabelece várias divisões internacionais do trabalho, nas quais faz sentido o papel da América Latina como região produtora de metais preciosos, matérias-primas, força de trabalho e alimentos desde o

período colonial até a fase do padrão primário-exportador. Posteriormente, há uma transição para o processo de formação do padrão industrial na América Latina, articulado com a crise do mercado decorrente das guerras mundiais. Com a crise estrutural do capital, um novo padrão de reprodução se desenvolve na década de 1970, denominado padrão de exportação de especialização produtiva. Isso determina a reprodução da força de trabalho na região, bem como a função do Estado e da política social em particular.

Desde o desenvolvimento do capitalismo europeu no século XV, impulsionado pela nascente burguesia comercial da Espanha e de Portugal, inicia-se o processo de colonização da América Latina, que foi fundamental para a acumulação primitiva de capital e para o extraordinário crescimento das forças produtivas nos países centrais, que implantaram na região uma organização política e econômica baseada no cultivo do solo, na exploração de matérias-primas, na expropriação e na escravização dos povos da América Latina, em estreita consonância com a dinâmica do capitalismo internacional. Nesse período, a função do Estado foi de suma importância, pois ele se encarregou de promover a expropriação durante o colonialismo, uma vez que era preciso muita força e intervenção política para sustentar a pilhagem e a escravidão, especialmente com regimes fiscais unilaterais, proibição do desenvolvimento de outras atividades que pudessem competir com as prioridades metropolitanas e legislação que garantiu o direito de dispor do trabalho e dos corpos dos escravizados. Ele também foi cofundador e financiador da empresa colonial.

Com a independência, o processo de acumulação primitiva de terras por meio da pilhagem violenta (latifúndios) se acelerou, e o Estado oligárquico se estabelece na segunda metade do século XIX como consequência do capitalismo agrário, condicionado por uma demanda cada vez maior de matérias-primas por parte das nações altamente industrializadas. Com a independência política da região latino-americana, uma base territorial se torna indispensável, sustentada no Estado-nação, que oferece fronteiras definidas para o capital criar as condições para o comércio de mercadorias.

No capitalismo concorrencial, a questão social era objeto da ação estatal na medida em que ela pudesse possibilitar o aumento da mobilização da classe trabalhadora, ameaçando a ordem burguesa ou colocando em risco o provimento de força de trabalho para o capital. Assim, o critério básico de seletividade do Estado liberal clássico se baseava na proibição de intervir na ordem econômica e de violar o direito à propriedade, elemento essencial para a

reprodução do capital. Nesse momento histórico, a pobreza era abordada por meio da caridade e a responsabilidade pelo cuidado dos pobres e das pessoas registradas como necessitadas era imposta às comunidades locais, e o Estado tinha como finalidade criar, controlar e proteger os fundos designados ou doados pela caridade (primeira Lei dos Pobres de 1601). No entanto, isso foi considerado um obstáculo para a indústria, e a lei foi reformada em 1834 (nova Lei dos Pobres) e decidiu-se suprimir todos os auxílios em dinheiro ou em espécie, deixando as Casas de Trabalho (*workhouses*) como a única forma de assistência como estratégia de gestão da pobreza. Neste caso, a assistência social tinha uma função (disciplinar), e as leis predominantes eram as leis trabalhistas destinadas a atenuar os efeitos da desigualdade gerada pelo processo produtivo.

A partir da segunda metade do século XIX, o Estado começou a expandir seu nível de ação e vários atores sociais começaram a apresentar diferentes demandas, o que levou à incipiente socialização dos custos da proteção social como um assunto público, conforme evidenciado pelas medidas do Chanceler Bismarck. O sistema acima é considerado o primeiro sistema de seguridade social, em 1871, que consistia na intervenção estatal para "corrigir" os excessos do mercado para obter a máxima eficiência e contornar a demanda por ações socialistas mais radicais. Consistia na "colaboração" entre patrões e trabalhadores para reduzir os conflitos entre classes. Isso foi apoiado e defendido pela Igreja Católica nas encíclicas papais (*Rerum Novarum*), mas a intervenção do Estado nesse período histórico foi atomizada, fragmentada e direcionada especialmente à lógica do trabalho.

Nesse período, a América Latina se torna produtora de matérias-primas para os centros da nova economia industrial e de alimentos para os países metropolitanos, e ao subcontinente também é atribuído o papel de consumidor dos produtos industriais dos países centrais. Essas funções foram facilitadas pela adoção de uma política de livre comércio. A crise desse padrão agromineiro exportador e a etapa de transição que se gera até a formação do padrão industrial na América Latina têm lógicas internas, mas se articulam com a crise do mercado mundial de 1929, exigindo que o capital local gere um processo de industrialização de alcance limitado, mas de maior amplitude, como forma de reprodução, que se materializa de forma diferenciada nas diversas formações sociais da região. Essa crise não apenas colocou tarefas mais amplas às economias americanas, mas também gerou transformações iniciadas desde o primeiro terço do século XX pelos Estados Unidos para se aproximar

progressivamente de uma posição hegemônica na economia mundial, assumindo um papel mais agressivo (policiamento) nas relações financeiras durante o período de maturidade desse processo. Esse processo de estabelecimento hegemônico é legitimado na região com a implementação dos organismos internacionais, como a formação da Organização dos Estados Americanos como um pacto regional nas Nações Unidas.

Nos países capitalistas da Europa Ocidental, os sistemas de proteção social se expandiram após a Segunda Guerra Mundial e instituíram sistemas de direitos e deveres que alteraram, em certa medida, a relação entre as classes sociais ao longo do século XX. Apesar de as ações públicas assistenciais já estarem evidenciadas desde o século XVII e de as primeiras iniciativas estatais baseadas nos seguros sociais remontarem ao século XIX, a constituição das políticas sociais como sistema de proteção social pública só será concebida como medida anticrise após a crise de 1929, sob orientação keynesiana e beveridgeana, no período de produção fordista.

Com a crise de 1929, a arrecadação e a distribuição nos países latino-americanos são modificadas e são lançadas as bases para um novo ciclo de *superexploração* da força de trabalho, agora na economia industrial dependente, que teve início com a configuração da economia internacional após a Segunda Guerra Mundial, organizada pelos EUA com o Plano Marshall. Autores como Marini (1982) entendem esse processo como um novo estágio na divisão internacional do trabalho, no qual os países dependentes passaram a absorver os estágios anteriores da produção industrial.

No que diz respeito do Estado e à sua configuração nesse momento histórico, houve uma mudança substancial, pois sua intervenção abrangeu amplos espaços e dimensões da vida social, desde a produção de mercadorias até a expansão da política pública. Assim, no capitalismo monopolista, tanto pelas características da nova organização econômica quanto pela consolidação política do movimento da classe trabalhadora e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a questão social foi internalizada na ordem econômica política. Na América Latina, nesse período histórico, o desenvolvimento industrial estava imerso na economia de exportação, o que não levou à criação de uma verdadeira economia industrial, mas provocou uma mudança qualitativa no desenvolvimento econômico dos países da região, uma vez que a indústria continuou a ser uma atividade subordinada à produção e exportação de bens primários. Com relação ao Estado, nos países

dependentes, não é possível falar de um Estado de Bem-estar ou de uma política social de acesso universal devido à profunda desigualdade de classe e à funcionalidade do Estado dependente na economia capitalista mundial, mas sim de políticas "categóricas", ou seja, políticas que objetivam uma determinada população específica por meio de programas governamentais com critérios clientelistas e burocráticos.

Essa forma de organização sociopolítica entrou em crise na década de 1970 na região, o que provocou uma mudança de rumo em detrimento dos avanços no campo da proteção social em decorrência da crise estrutural do capitalismo, com a hegemonia de um novo modelo socioeconômico neoliberal. Nesse contexto, emergiram novas formas organizacionais de reajuste social e político, conhecidas como reestruturação produtiva, gerando mudanças importantes no âmbito econômico e na esfera política e social, afetando principalmente as condições de vida da classe trabalhadora.

Os impactos da abertura comercial e da desregulamentação financeira definem a forma como a restrição externa ao crescimento e a dependência se manifestam neste século, reafirmando a tese da irreversibilidade dessa condição no contexto do capitalismo. Isso se deve ao fato de que os países dependentes continuam importando tecnologia dos países centrais, intensificando o processo de transferência de valor e, assim, acabando por entrar recorrentemente na dinâmica do círculo vicioso da dívida externa. Como resultado, a fragilidade financeira e a vulnerabilidade externa se tornam mais agudas, e os mecanismos de *superexploração* da força de trabalho são exacerbados para garantir a continuidade da acumulação interna do capital. Assim, o neoliberalismo se apresenta como uma forma histórica atual de dependência e a vulnerabilidade externa aparece como sua característica.

Nesse momento histórico, evidencia-se uma regressão conservadora, em que a orientação neoliberal propõe uma redefinição da função do Estado, uma contrarreforma que transfere para o setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado, como serviços mercantilizáveis ou a descentralização de serviços e o surgimento do chamado "terceiro setor" na operacionalização da política social.

A política social que se desenvolveu sob o neoliberalismo busca enfrentar as dificuldades mais extremas, com uma lógica de minimalismo diante da questão social maximizada, caracteriza os programas sociais, que, especialmente por meio de transferências monetárias, têm sido a bandeira da maioria dos países, com ênfase nos países dependentes,

limitando a intervenção do Estado nos programas emergenciais, especialmente nos programas assistencialistas. Esse processo é chamado por alguns autores de assistencialização da política social, no qual há evidências de uma expansão gradual das políticas de assistência não contributiva e da privatização daquelas cujos usuários são trabalhadores assalariados formais. Essa é a origem do binômio contraditório do movimento assistencialização/privatização da proteção social desde a década de 1990.

Como foi demonstrado, é a partir do desenvolvimento das forças produtivas de cada uma das formações sociais que o Estado se desenvolverá de uma maneira específica. No caso da região latino-americana, com seu determinante dependente, os países realizarão seu processo de industrialização de forma diferenciada (Bambirra os coloca em países do tipo A, B e C) e isto condiciona a forma como o Estado se desenvolveu no processo de industrialização na América Latina. É justamente a configuração econômica e seu vínculo com o processo de acumulação capitalista mundial que determinam a forma do Estado em cada país, de acordo com o grau de intensidade e desenvolvimento das contradições acumuladas em seu interior e a possibilidade objetiva de materialização de suas funções.

Historicamente, a América Latina se caracteriza pela exportação e importação de seus produtos. Atualmente, os principais países onde essas atividades são realizadas a partir da região são a China e os Estados Unidos, onde há uma prevalência de produtos primários, minerais, têxteis e alguns produtos médicos, com exceção do México, que exporta automóveis como produto de seu incipiente desenvolvimento industrial e de suas condições geográficas favoráveis para reduzir os custos de força de trabalho na produção dessa mercadoria para o mercado estadunidense.

Na organização capitalista, constitui-se economias que destinam uma parcela importante de sua produção para os mercados externos, com o objetivo de aumentar a produtividade e a intensidade, enquanto, ao mesmo tempo, sustentam a capacidade através da redução dos salários e do consumo da classe trabalhadora no mercado interno. Isso leva a uma ampliação da exploração e a um deterioro geral das condições de vida, o que estabelece um limite real para o compromisso do capital na região em integrar avanços tecnológicos em um projeto geral de nação ou em investir na população visando fortalecer a produção e o consumo internos.

Com o próprio processo de expansão da acumulação capitalista, impõem-se normas de rentabilidade e exigências relacionadas à produtividade, intensificação do trabalho, baixos salários, mudanças organizacionais nas estruturas produtivas e maior flexibilização das formas de remuneração, além do desemprego estrutural e da instabilidade do trabalho. Tudo isso acentua a exploração da classe trabalhadora por meio da intensificação das políticas neoliberais. Isso é evidenciado pelas taxas de desigualdade, pobreza e pobreza extrema nos países da região, bem como pelas altas taxas de desemprego e subemprego, em conformidade com a crescente dívida pública.

Além disso, os empréstimos dos organismos internacionais aos países da região são marcados por uma imposição de austeridade e focalização como condição para o financiamento, sendo o gasto social o principal afetado. Isso molda a direcionalidade das políticas dos Estados latino-americanos conforme as diretrizes dos organismos internacionais, demonstrando a frágil autonomia dessas formações sociais.

Existe um discurso generalizado, especialmente promovido por organismos internacionais, de focalização da política social para garantir mínimos nas populações específicas. Esse discurso, sustentado por teorias pós-modernas funcionais à reprodução do capital, busca a fragmentação exacerbada e a mistificação da realidade social com o objetivo de dismantelar políticas sociais mais universais e individualizar a atenção social, ocultando as causas estruturais da pobreza e da desigualdade. Além disso, são atribuídas à política social características de mercado com o discurso da busca de eficiência e eficácia, respondendo à lógica privatista para os setores lucrativos do Estado e a ênfase na assistencialização das políticas sociais para o atendimento das pessoas que não têm acesso aos serviços privados, com destaque para a gestão da pobreza.

Dessa forma, a assistência social adquiriu um papel de destaque nos países latino-americanos, tornando-se um espaço propício para o desenvolvimento de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também como uma bandeira privilegiada para campanhas eleitorais. Assim como, dando uma forte ênfase na atenção à pobreza como estratégia de intervenção privilegiada da política social, pois é funcional para incentivar a figura do "cidadão necessitado", encobrendo relações de dominação e exercendo um papel de comando (controle) no trato com as pessoas mais empobrecidas, com uma intervenção de caráter conservadora, vinculada ao trabalho filantrópico voluntário e solidário, que mistifica

a intervenção técnica e profissional. Logo, a assistência social, como estratégia para regular as condições de reprodução social, é direcionada para uma atenção focalizada e seletiva com programas com algum tipo de responsabilidade individual da pessoa usuária do serviço.

A partir da reestruturação da produção na última década do século XX, há uma ênfase na política de assistência social, especialmente nos programas de transferência monetária condicionada, focalizados na pobreza absoluta e nas ações de controle e coerção. Com o progressivo desmonte dos serviços sociais, a assistência social garante apenas o atendimento precário, o que garante a relação de dominação-subalternidade que contém intrinsecamente a função política de neutralizar as tensões existentes, é também uma forma de gestão estatal da força de trabalho para garantir o consumo e cumpre o papel de expandir as bases de legitimidade do Estado e seu poder político de controle social.

A política de assistência social começa a fazer parte da agenda pública da América Latina com muito mais presença a partir das décadas de 1980 e 1990, devido às condições materiais da população descritas anteriormente. Em ritmos e intensidades diferentes, os diversos países assumiram as políticas assistenciais, em seu formato de transferências condicionadas, como prioridade e generalidade de resposta e atenção ao social, mantendo um alcance massivo, mas conservando sua residualidade orçamentária.

Além disso, com a crise sanitária vivida desde 2020, observa-se um forte aumento nos programas de assistência emergencial, o que demonstra as possibilidades materiais de atenção à pobreza, mas de forma parcial e insustentável. Esse aumento considerável no investimento social mostra uma deterioração sistemática que a região vinha experimentando, especialmente desde as últimas décadas do século passado, quando não tínhamos as condições adequadas para lidar com uma situação desse tipo.

A deterioração incessante das condições de vida e de existência provocada pelo neoliberalismo, reduzindo os salários, precarizando os empregos e aprofundando a pobreza, tornaram-se estratégias do capital para manter um nível de subordinação da classe que vive do trabalho por meio da fome e da insegurança no emprego. Juntamente com o padrão exportador de especialização produtiva, o neoliberalismo permitiu a continuação da desarticulação social iniciada por meios armados, fragmentação sindical, segmentação dos processos produtivos, desmonte dos serviços sociais com a realização de contrarreformas nos serviços de saúde, previdência, educação, etc.; incentivando o individualismo, reforçando a

assistencialização da política social com propostas focalizadas colocadas como a principal intervenção social do Estado.

Embora seja verdade que não há consenso sobre como entender a assistência social nos diferentes países da região, com base nas informações coletadas dos principais ministérios de atenção à pobreza e dos planos nacionais de desenvolvimento, fica explícito que a assistência social em geral é dirigida a pessoas que não contribuem com o sistema de proteção social. Isso está diretamente relacionado à pobreza e à busca pela geração de capacidades humanas e produtivas das pessoas com o objetivo de proporcionar condições para que aquelas "que não conseguem adquirir por seus próprios meios" o que precisam para viver, um discurso que está fortemente enraizado nos organismos internacionais e na ênfase dos programas de transferência monetária condicionada.

A centralidade dos programas de transferência monetária condicionada reside em vários pontos. Em primeiro lugar, está o controle da classe trabalhadora para preservar a reprodução da ordem social estabelecida. Além disso, esses programas surgem como resposta à crescente precarização e aos altos índices de desigualdade, pobreza e desemprego estrutural na região. A política social é direcionada principalmente e quase exclusivamente para a atenção à pobreza como objetivo principal, e esses programas têm uma lógica de culpabilização e individualização da situação de pobreza, sem criar condições materiais para a melhoria da qualidade de vida da população.

Ao abordar as especificidades do Brasil e da Costa Rica de forma diferenciada, demonstra-se que, embora existam semelhanças e uma base histórica de dependência compartilhada pelos vários países da região, há uma grande diferença na forma como a assistência social se desenvolve em cada um desses países. Evidentemente, o processo de industrialização do Brasil é anterior ao da Costa Rica, com um desenvolvimento mais amplo das forças produtivas, o que levou o Estado a intervir de forma mais ampla e precoce nas manifestações da questão social. No Brasil, por exemplo, desde a Constituição de 1988, há uma lei e uma política específicas de assistência social, o que garante algum tipo de continuidade e substância orçamentária à atenção dada à pobreza pela assistência social. Diferentemente da Costa Rica, que tem apenas programas institucionais isolados que respondem aos interesses políticos do governo em exercício, o que não garante a

continuidade dos programas e a forma como eles são operacionalizados será transformada de acordo com as condições políticas, materiais e orçamentárias.

Assim, esta pesquisa constitui um esforço para retomar os estudos elaborados por diferentes teóricos na América Latina com base na teoria marxista, que levam em conta as particularidades da região e a relação entre a exploração e a *superexploração* da força de trabalho gerada pela própria natureza do modo de produção capitalista e sua relação com o Estado latino-americano, o que influenciará na política social em geral e, certamente, na assistência social. Esse tipo de intervenção ganha força para responder à crescente precarização da vida da população na América Latina, onde a desigualdade, a pobreza, o desemprego e a alta informalidade estão se tornando cada vez mais generalizados. Além disso, a crescente ênfase na assistência social expressa na assistencialização da política social é altamente funcional para o desenvolvimento de políticas neoliberais e para a forma que o Estado precisa assumir para a reprodução do capital. Por essa razão, não é por acaso que os programas de transferência monetária condicionada têm sido a bandeira da política social nos últimos vinte anos, promovidos por organismos internacionais, os quais, como a história nos mostra, têm servido aos interesses do capital desde a sua conformação histórica, com uma lógica de responsabilização da população usuária dos serviços, focando a atenção em uma política sem sustentação econômica suficiente e sem uma série de elementos articuladores que busquem melhorar a vida da classe trabalhadora, mesmo que de forma limitada.

Dessa forma, os programas de transferência monetária condicionada são uma cortina de fumaça utilizada pelos governos em exercício, sob uma lógica neoliberal e com forte fragmentação e atomização da realidade, para gerar um alívio paliativo e superficial da situação de pobreza de uma parcela reduzida da população; entretanto, de forma alguma gera uma intervenção com apoio universal, pois essa não é a lógica desse tipo de programas.

Conclui-se que a investigação aprofunda aspectos que estão latentemente presentes no estudo da assistência social, como a feminização da pobreza e os programas de transferência monetária condicionada voltados especialmente para as mulheres, que desempenham um papel de reprodução social. Além disso, é indispensável analisar com rigor científico e profundidade o fundo público e as transformações orçamentárias na política social, o que demonstra a intencionalidade e os interesses existentes na atenção ao social por

parte dos Estados latino-americanos, sem perder de vista as particularidades de cada uma das formações sociais com sua essência de capitalismo dependente que as determina.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, P. European welfare states beyond neoliberalism: toward the social investment state. *Development and society*, v.39, n.1, p. 61-96, 2009.

ADDISON, T; DEMERY, L. *The alleviation of poverty under structural adjustment*. Washington, DC: Banco Mundial, 1987.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Prioridade para Lula, combate à fome foi alvo de várias ações*. Entre elas estão recriação do Consea e reformulação do Bolsa Família. 8 abril. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-04/prioridade-para-lula-combate-fome-foi-alvo-de-varias-acoas>

ALTVATER, E. *Estado y capitalismo: notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado*. Revista Cuadernos Políticos, n.9, p. 9-30, 1976.

ÁLVAREZ, S. Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En S. Álvarez (coord.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, p. 239-274, 2005.

_____. La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social Latinoamericano. En A. Cimadamore y A. Cattani. (coord.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO], p.79-122, 2008.

AMARAL, M. S. Dependência e Superexploração do Trabalho na América Latina em Tempos Neoliberais. En: *Anais do 4o Colóquio Marx e Engels*, Campinas, 08 a 11 de novembro, 2005.

_____. *A Investida Neoliberal na América Latina e as Novas Determinações da Dependência*. Uberlândia, 2006. *Dissertação* (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2006.

ANDERSON, P. Neoliberalismo: un balance provisorio. En A. Boron y P. Gentili (comp.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis, y exclusión social*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 11-18, 2003.

ANDER-EGG, E. *Historia del Trabajo Social*. Buenos Aires: Lumen, 1994.

ANDRENACCI, L. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Prometeo, p. 17-80, 2006.

ÁNGULO, S. La era del desencanto: protesta social, organización laboral y poder en Costa Rica, 1929-1940. *Tesis* (Doctorado en Historia)- Universidad de Costa Rica, 2021.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1995.

_____. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. *O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. *Desenhando a Nova Morfologia do trabalho no Brasil*. In: Estudos Avançados. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas-SP: UNICAMP, v. 28, nº 81, p. 39-53, 2014.

ARAYA, C. *Crisis e historia económica y social en Costa Rica 1970-1982*. En J. Rovira (comp.), *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas* (p.16-32). Editorial UCR, 1983.

ARIAS, R.; MUÑOZ, J. *La reforma económica y su impacto social en Costa Rica durante el periodo de ajuste estructural: apuntes críticos para el análisis*. Economía y Sociedad, (31 y 32), p. 5-34, 2007.

ATKINSON, R.; DAVOUDI, S. *The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities*. *Journal of Common Market Studies*, v.38, n.3, p. 427-448, 2000.

AYALA, R. *Marxismo y globalización capitalista*. Ediciones Perro Azul, 2016.

BALDWIN, P. *La política de solidaridad social*. Bases sociales del Estado del bienestar Europeo, 1875-1975. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

BAMBIRRA, V. *El capitalismo dependiente*. Siglo veintiuno editores. 15a edición, 1999.

_____. *O Capitalismo Dependente Latino-Americano*. Florianópolis: Insular, 2012.

BANCO CENTRAL. *Boletín trimestral de mercado laboral abril-junio 2022*. República Dominicana, 2022.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR. *Boletín estadístico mensual con información a marzo de 2022*. Gobierno de El Salvador, 2022.

BANCO CENTRAL DE HONDURAS. *Pulso Económico*. Agosto 2022. Subgerencia de Estudios Económicos, 2022.

BANCO CENTRAL DE NICARAGUA. *Estado de la economía y perspectivas*. 2022.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. *Informe de Política Monetaria*. Segundo Trimestre 2022.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Informe de sostenibilidad 2021*. BID, 2021.

BANCO MUNDIAL. *Discurso ante la junta de gobernadores de Robert McNamara*. Presidente del grupo del Banco Mundial. World Bank, 1970.

_____. *Discurso ante la junta de gobernadores de Robert McNamara*. Presidente del grupo del Banco Mundial. World Bank, 1973.

BLANCO, R. *Partidos políticos, redes corporativas y formación de gabinetes en Costa Rica 1986-2010*. Revista de Ciencias Sociales, (130), pp. 161-172, 2010.

BARAHONA, M; GÜENDEL, L; CASTRO, C. *Política social y reforma social “a la tica”*. Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRID). Política social y desarrollo. Documento del programa, n.20, 2005.

BEHRING, E. R. *Política social no capitalismo tardío*. São Paulo: Cortéz Editora, 2002.

_____. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

_____. *Fundamentos de Política Social*. En: VV. AA: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortéz Editora, 2006.

_____. *A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil*. Ser Social. Brasília, v.8, n.38, p. 13-29, 2016

BEHRING, E. R. BOSHCHETTI, I. *Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez Editora, 2006

_____. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Política Social, fundamentos e história*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BENJAMIN, C. *Bom combate*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BORON, A. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003a.

_____. *La sociedad civil después del diluvio neoliberal*. En E. Sader. y P. Gentili (comp.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp.26-50). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003b.

BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*. Brasília: Letras Livres Editora UNB, 2003.

_____. *Seguridade social na América Latina*. En: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*, p. 174-195, 2008.

_____. *A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus*. The insidious corrosion of the European systems of social protection. 2012.

_____. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. Cortez Editora, Basil. 2018.

BOTEY, A. M. *Costa Rica entre guerras 1914-1940*. Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2010.

BOWEN, A. *Introducción a la Seguridad Social*. 3a. Santiago de Chile. Edición. Editorial Jurídica de Chile, 1992.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742/1993. Brasília, 1993.

_____. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Resolução N 154, de outubro de 2004*. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília, 2004.

BRITTO, A. *La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales*. *Revista de Estudios sociológicos*, (2), pp. 347-374, 2005.

BRETTAS, T. *Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil*. Temporalis, Brasília. 2017.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ley de Asistencia Social*. *Secretaría General*. Secretaría de Servicios Parlamentarios. 2023.

CASCANTE, C. H. *La política exterior de Costa Rica (1850-2010)*. Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica. 1. ed. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2015.

CASTEL R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat, Fayard, Paris, 1995.

_____. *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós Argentina. 2005.

_____. *La montée des incertitudes*. Travail, protections, statut de l'individu, Éditions du Seuil, París, 2009.

CASTRO, C. *Estado y sectores medios en Costa Rica: redimensionamiento de un pacto social*. San José: FLACSO, "Cuaderno de Ciencias Sociales", N.º 81, 1995.

CARCANHOLO, M. *Resenha do livro Uma nova fase do capitalismo? de François Chesnais, Gérard Duménil, Dominique Lévy e Immanuel Wallerstein*. In: *Revista Crítica Marxista*, v. 19, p. 146-151. São Paulo, Editora Revan, 2004.

_____. *Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington*. In: CASTELO, Rodrigo. (Org.). *Encruzilhadas da América latina no século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, p. 119-141, 2010.

CEPAL, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Naciones Unidas. Montevideo, Uruguay, 2006.

_____. *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio: Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2010.

_____. *Bolsa familia (2003-2021)*. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2020.

_____. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Santiago, 2021.

_____. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Santiago. 2022.

_____. *Base de datos de programas de protección social no contributiva*. Programas de transferencias condicionadas. 2023.

CEPALSTAT. *Gasto social*. Base de datos de inversión social. Naciones Unidas. 2021.

CERDAS, R. *Del Estado intervencionista al Estado empresario* (Notas para el estudio del Estado en Costa Rica). *Anuario*, (15), p.81-97, 1979.

CECCHINI, S., MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*; B, p. 27-34. 2011.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. *O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos*. São Paulo: Boitempo, p. 35-68, 2005.

CIGNOLLI, A. *Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CONGRESO DE COLOMBIA. *Proyecto de Ley No. de 2021 “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones*. 2021.

CONTRERAS, G. *El carácter de las reformas sociales durante la década de los años cuarenta del siglo XX en Costa Rica*. *Revista Pilquen*, N° 12, 2010.

COUTINHO, C. N. *Dualidade de poderes*. Estado, revolução e democracia na teoria marxista. Ed. Brasiliense; São Paulo, 1987.

_____. *O estruturalismo e a miséria da razão*. Editora Paz e Terra S.A. Rio de Janeiro, Brasil, 1972.

_____. *Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía*”. En: Borgianni E. y Montaña, C.: *La Política Social Hoy*. Cortez, San Pablo. 1999

_____. *Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía*, en Borgianni, E. y Montaña, C. (Orgs.). *La política social hoy*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. San Pablo: Cortez Editora. 2004.

COUTO, B. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

CUEVA, A. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México: Siglo veintiuno editores. 19ª edición. 2004

_____. *Ensayos sociológicos y políticos*. Ministerio de coordinación de la política y gobiernos autónomos descentralizados, Ecuador. pp. 144-145. 2012

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Gran encuesta integrada de hogares*. Boletín técnico. Gobierno de Colombia. 2022.

DELGADO, C. 77,1% del Presupuesto Nacional 2023 está destinado a la inversión social. Asamblea Nacional 2022.

DÍAZ, D. *Crisis social y memorias en lucha: guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2015.

DIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO. *Informe de perspectivas económicas 2022-2023*. Gobierno de la República Dominicana. 2022.

DONATO, E. *La crisis, el Estado y los sectores populares*. En E. Torres-Rivas, et al. (), *Costa Rica: crisis y desafíos*. DEI, 1989.

DONGHI, T. *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid. Alianza Editorial, 1974.

DOS SANTOS, T. *La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina*. Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Bogotá. 1972

_____. *Imperialismo y Dependencia*, Era, México, 1978.

DRAIBE, S. *As políticas sociais e o neoliberalismo*. En: Revista USP, n. 17. São Paulo: EDUSP, 1993.

DURÁN, F. *El piso de protección social en Costa Rica*. Universalizando el derecho a la protección social. International Labour Organization. 2013.

ENGELS, F. *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*. En: Marx C, Engels F. *Obras Escogidas en tres tomos*. T III. La Habana: Editora. Política; 1962. p.189-214.

_____. *El papel del trabajo en la transformación del homo en hombre*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1979.

ERANSUS, B. *Políticas de activación y rentas mínimas*. Fundación Foessa, Madrid, 2005.

ESCOBAR, A. *La invención del Tercer Mundo*. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma, 1997.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. *Informe del Estado de la Nación 2000*. San José, C.R: Consejo Nacional de Rectores - PEN, 2000.

_____. *Informe del Estado de la Nación 2021*. San José, C.R: Consejo Nacional de Rectores - PEN, 2021.

ESQUIVEL, F. *Desarrollo capitalista en el Estado empresario: Apuntes para el trabajo social costarricense*. Reflexiones, Revista Facultad de Ciencias Sociales, 86(1), 151-165, 2007.

FALLAS, Y. *La cuestión teórico-metodológica en el Trabajo Social Costarricense: Reflexiones sobre su particularidad*. Revista Reflexiones, núm. 90(1), p. 87-96. 2012

_____. *Crisis estructural, Estado y Política Social: Derivaciones en el trabajo social y desafíos para la clase trabajadora*. Revista Costarricense de Trabajo Social, núm. 30, p. 48-68. 2016

_____. *Acumulación de capital y “crisis del Estado de Bienestar”. Elementos para la comprensión de su desarrollo durante el siglo XX*. Revista de ciencias sociales, p. 25-36. 2019.

FALEIROS, V. *O que é política social*. Editora brasiliense. 2004. Coleção primeiros passos. São Paulo, Brasil.

FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 2009.

FILGUEIRA, F. *The structural and political keys of the reluctant Latin American social State and its interplay with democracy: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states* (UNRISD) Documento de Trabajo. 2004.

FILGUEIRAS, L. *Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica*. FE-UFBA, 2005.

FILGUEIRAS, L; GONÇALVES, R. *Desestruturação do Trabalho e Política Social*. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida et al. *Política Social, Trabalho e Democracia em questão*. Brasília (DF): Programa de Pós Graduação em Política Social (PPGPS) da UnB, 2009.

FISZBEIN, A. SCHADY, N. *Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*. Banco Mundial. Washington, DC. 2009.

FONTES, V. *O Brasil e o Capital Imperialismo: Teoria e História*. Ministério da Saúde / Fundação Oswaldo Cruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2010.

FRANK, A.G. *World accumulation, 1492-1789*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1978.

GABINETE SOCIAL. *La Protección social en Paraguay*. Boletín Informativo SIIS, núm. 3. 2016.

GARCÍA, A. *Estrategia para enfrentar la pobreza en Costa Rica*. En E. Rodríguez, et al. (autores). *Desigualdad y pobreza en Costa Rica*, Centro de Estudios Democráticos de América Latina [CEDAL], p.52-87, 2011.

GARNIER, L. *La política social en tiempos de ajuste. Economía y Sociedad*, (vol. 1), pp.7-34, 1997.

GOBIERNO DE PERÚ. *Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 2023.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. *Política Nacional de Protección Social*. Managua, Nicaragua. 2003.

GONÇALVES, R. *Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado*. Serviço Social & Sociedade 112: 637-671. 2012.

GOUGH, I. *Economía política del Estado del bienestar*. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

GRAMSCI, A. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Ediciones Nueva Visión, 1980.

GÜENDELL, L.; RIVERA, R. *Los fondos sociales en Centroamérica*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1993.

GUTIÉRREZ, A; RODRÍGUEZ, C. *La participación de las mujeres en el Trabajo remunerado en Costa Rica, durante el período 1950-1997*. *Revista de Ciencias Sociales*, (vol. 4), p. 65-81, 1999.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HEINRICH, M. *Crítica de la economía política*. Una introducción a El Capital de Marx. Escolar y Mayo Editores. 2008. Madrid.

HIDALGO, A. *Costa Rica en evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. Editores de la Universidad de Costa Rica y Universidad Huelva, 2003.

HOBBSBAWM, E. *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. Siglo XXI: España. 1988

IAMAMOTO, M. *Servicio Social y División del Trabajo*. Cortez Editora, San Pablo. 1997

_____. *Serviço social em tempo de capital fetiche*. Capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez editora, 2008.

IANNI, O. *Escravidão e racismo*. Editora hucitec: São Paulo. 1978

ILIDES-IMAS. *Informe Final de cuarto tracto. Observaciones finales y entrega de resultados*. Documento A. Contrato de servicios profesionales. Contratación abreviada

LA0000007PRVEE.2007. Seguimiento y evaluación de las familias beneficiadas. Costa Rica. 2008.

ILO. OIT: Cerca de 140 millones de trabajadores en la informalidad en América Latina y el Caribe. Economía informal. 2018.

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL. *Informe cumplimiento de metas en el Programa de Atención Integral para la superación de la pobreza. Enero-diciembre 2001. Planeamiento y Desarrollo Institucional*, 2002.

_____. *Informe de cumplimiento de metas físicas del programa Atención Integral para la Superación de la Pobreza*, 2003a.

_____. *Plan Anual Operativo 2004*. 2003b.

_____. *Plan Anual Operativo 2007*. 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA BOLIVIA. *Encuesta continua de empleo. Abril 2022*. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Estado Plurinacional de Bolivia. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA CHILE. *Boletín estadístico: Empleo trimestral*. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS ARGENTINA. *Mercado de trabajo. Tasa e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Informes técnicos. Ministerio de Economía de Argentina, 6(172). 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS COSTA RICA. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2017*. Resultados generales, 2017.

_____. *Encuesta continua de Empleo al cuarto trimestre 2019. Resultados generales.* (vol. 4), año 8, 2020.

_____. *Encuesta Continua de Empleo al tercer trimestre de 2022. Resultados generales.* San José, Costa Rica. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA PARAGUAY. *Boletín trimestral de empleo.* EPHC I-Trimestre, 2022.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES. *Informe de coyuntura Venezuela,* Universidad Católica Andrés Bello. 2022.

INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA. *Desempleo Brasil:* PNAD 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análises.* n. 14, Brasília: IPEA, 2007.

_____. *Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - PNAD 2008. Síntese dos indicadores.* Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília : Ipea, 2013

INSTITUTO DEL CAFÉ. *Historia del Café de Costa Rica.* 2022.

JOHNSON, H. B. *La colonización portuguesa del Brasil, 1500-1580.* En Bethell, L. *Historia de América Latina.* Cambridge University Press-Critica: Barcelona. 1990

KEYNES, J. M. *Teoría Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro.* São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KNOX, R. *Race, war and international law*. En: Cambridge Review of International Affairs, 26(1), p. 111-132, 2013.

LAURELL, Asa C. *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*. México, Fundación Friedrich Ebert. 1992.

LECAROS, F. *Historia del Perú y del Mundo SXX*. Lima: Ediciones Rikchay. 9 edición. 1980.

LENIN, V. *El estado y la revolución*. Fundación Federico Engels Primera edición: septiembre de 1997

_____. *Imperialismo, estágio superior do capitalismo*. 1ª edição. Editora Expressão Popular. São Paulo. 2012.

LESBAUPIN, I.; MINEIRO, A. *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis, Reio de Janeiro: Vozes, 2002.

LESSA, S. *Lukács: El método y su fundamento ontológico*. En: Borgianni, E. y C. Montañó. Metodología en servicio social. Hoy en debate. Cortez Editora, San Pablo. 2000

LESSA, S. y TONET, I. *Introdução à filosofia de Marx*. São Paulo, Brasil: Editora Expressão Popular. 2008

LÓPEZ, M. *Historia reciente del discurso de la política social antipobreza en Costa Rica*. En A, Cimidamore (ed), *La economía política de la pobreza*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008.

LUKÁCS, G. *Historia y consciencia de clase*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana. 1967

_____. *Ontología del ser social: el trabajo*. Herramienta ediciones, Buenos Aires. 2004

_____. *Los Fundamentos ontológicos del pensamiento y de la acción humanos*. En: Lukács, G. *Ontología del ser social: el trabajo*. Ediciones Herramienta, Bs. As. 2004b.

LUXEMBURGO, R. *Reforma ou Revolução?* 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MACEDO, M. A. *Transferência de renda: nova face de proteção social?* Rio de Janeiro: ED. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

MALLARDI, M., Madrid, L. y Oliva, A. *Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia*. UNICEN, Tandil. 2011.

_____. *Capítulo Introductorio Cuestión Social, Políticas Sociales y Trabajo Social: Notas introductorias sobre sus fundamentos*. Cuestión social, políticas públicas y trabajo social: tendencias en Argentina y Brasil desde una perspectiva comparada / Gilmaisa Macedo da Costa ... [et al.]; compilado por Ana María Martín; Adriana Rossi. - 1a ed. - Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata. 2016

_____. *Fundamentos y génesis de la cuestión social: acumulación originaria, patriarcado y conquista*. Revista Serviço Social & Sociedade nº 127 edição set-dez/2016.

MANDEL, E. *La formación del Pensamiento Económico de Marx De 1843 a la redacción de El capital: estudio genético*. SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S.A. 1974

_____. *La crise: 1974-1982. Les faits, leur interprétation marxiste*. 1982

_____. *Bureaucratie et Production Marchande. Quatrième Internationale*, (24), pp. 59-89. 1987.

_____. *Karl Marx Ernest Mandel in John Eatwell, Murray Milgate & Peter Newman* (eds.), *Marxian economics*, London 1990

MARCEL, M. “*Chile Apoya*”: *Plan de recuperación inclusiva*. Gobierno de Chile, 2022.

MARIÁTEGUI, J.C. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Colección obras completas. 48ª edición. Lima: Ediciones Amauta. 1986.

MARINI, R.M. *Dialéctica de la dependencia*. Ediciones Era, México. Decimoprimer reimpresión, 1991.

_____. *Dialética da Dependência*. In: TRASPADINI, Roberta e STÉDILE, João Pedro (orgs.). *Ruy Mauro Marini: Vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARTINS, C. E. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: 2017

_____. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo, Boitempo, 2011.

MARTÍNEZ FRANZONI, J. *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica*, San José: Fundación Friedrich Ebert. 2003.

_____. *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. 2008.

MARX, C. y ENGELS, F. *Manifiesto comunista 1848-1948*. Babel, Santiago de Chile. 1948.

_____. *Cultura, arte e literatura*. Textos escolhidos. São Paulo, Brasil: Expressão Popular. 2010.

MARX, C. *Glosas críticas marginais ao artigo. “O rei da Prússia e a Reforma Social”*. De um prussiano. Vorwärts, num. 63. 1844

_____. *The portable Karl Marx*. Eugene Kamenka. 1983.

_____. *El capital*. Siglo veintiuno editores, Buenos Aires. 2009

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. *Más allá del capital*. Hacia una teoría de la transición. Bolivia: Pasado y Presente XXI. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010.

_____. *A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2016.

MIDAGLIA, C. SILVEIRA, M. *Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay*. En C. Barba y N. Cohen, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*. Buenos Aires: CLACSO. 2011.

_____. *Cuando baja la marea: Los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI*. Revista Horizontes Latinoamericanos. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, vol. 3: 13-37. 2014.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *El MEF publica el listado de principales insumos para la producción de alimentos exonerados del IGV*. Oficina de comunicaciones, 2022.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA Y
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. *Plan Nacional de Desarrollo Humano*. Soluciones Siglo XXI, 1998.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA. *Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” 2006-2010*. San José, C.R: MIDEPLAN, 2006.

_____. *Informe de evaluación del programa Bono Proteger*. 2da. ed. San José: Costa Rica, 2022.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Uruguay. MIDES, 2011a.

_____. *Memoria Anual 2010*. Uruguay. MIDES, 2011b.

MINISTERIO DE HACIENDA. *Proyecto de ley de presupuesto nacional 2023*. Dirección General de Presupuesto Nacional. San José, C.R, 2023.

MOLINA, I. *Revolucionar el pasado. La historiografía costarricense del siglo XIX al XXI*. San José, Costa Rica: EUNED, 2012.

MONTAÑO, C. *La naturaleza del Servicio Social: Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. Cortez Editora, San Pablo. 1998.

MOSER, C. *The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies*. *World Development*. United Kindgom: The World Bank, num. 1(26), pp. 1-19. 1998.

MOTA, A. E. *O feitiço da ajuda: As determinações do Serviço Social na empresa*. São Paulo, Brasil: Cortez, 1985.

_____. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez Ed., 1995.

_____. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *A seguridade social no cenário brasileiro*. Revista *Ágora*. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2004.

_____. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico político para o serviço social brasileiro*. In: Ana Elizabete (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, p. 29-45, 2012.

MORA, M. *En el borde: el riesgo de empobrecimiento de los sectores medios en tiempos de ajuste y globalización*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO], 2008.

MOREL, N. BRUNO, P. JOAKIM, P. *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. United Kindgom: Press University of Bristol. 2012.

MORENO, C. *El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas*. Working Paper Series. Miami: Center for Latin American Studies, University of Miami. 2008.

MONTERO, S.; BARAHONA, M. *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile, 2003.

MORENO, L; PASCUAL, A. *Europeización del Bienestar y activación*. *Política y Sociedad*, Vol. 44 Núm. 2, p. 31-44, 2007.

NETTER, F. *La Seguridad Social y sus principios*. Instituto Mexicano del Seguro Social México D. F., 1960.

NETTO, J.P.; BRAZ, M. *Economía política. Uma introdução crítica*. Cortez Editora, 8 edição, 2010.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista y servicio social*. Cortez editora, San Pablo. 1992

_____. *Reflexiones en torno a la cuestión social*. En VVAA Nuevos escenarios y práctica profesional. Una mirada crítica desde el Trabajo Social. Editorial Espacio, Buenos Aires. 2002

_____. *Cinco notas a propósito de la "Cuestión Social"*. En: Borgianni, Guerra y Montañó (orgs.): *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Cortez, Sao Pablo. 2003a.

_____. *El Servicio Social y la tradición marxista*. En: Borgianni, Guerra y Montañó (orgs.): *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Cortez, San Pablo. 2003b

_____. *Economia Política. Uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Desigualdade, pobreza e Serviço Social*. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 135-170. 2007

_____. *Introducción al estudio del método en Marx*. En Netto, J. P. Trabajo Social: Crítica de la vida cotidiana y método en Marx. CATSPBA, La Plata. 2011.

_____. *Argumentum*, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012 p. 202-222. 2012.

ÑOPO, Hugo; Sócrates BARINAS *Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana* / Hugo Ñopo y Sócrates Barinas. Lima: GRADE, 2021.

OBSERVATORIO DE COMPLEJIDAD ECONÓMICA. *Mapa: América Latina*. 2020.

O'CONNOR, J *Moral judgments and behavior*. En L. Wrightsman (Ed.). *Social psychology*. Monterrey, California, pp. 242-275, 1977.

OFFE, C. *La política social y la teoría del Estado* (1976). En *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial, 1990.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. *Responder a la crisis: construir una protección social básica*. Revista Trabajo, núm 67. 2009.

_____. *Panorama Laboral 2022 de América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. 2022.

_____. *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*. 2021.

_____. *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*. 2022.

OLIVA, A. *Trabajo Social y lucha de clases en Argentina. Demandas colectivas, modalidades de intervención y origen de los servicios sociales*. Puka Editora, Argentina. 2018

OLIVEIRA, H. M. J. *Cultura política e assistência social: Uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

OSORIO, J. *Crítica de la economía vulgar*. Reproducción del capital y dependencia. UAZ, México. 2004.

_____. *Fundamentos del análisis social*. La realidad social y su conocimiento. Fondo de Cultura Económica. México. 2005

_____. *Entre la explotación redoblada y la actualidad de la revolución: América Latina hoy*. Argumentos. Nueva época. Año 20. Número 54, mayo-agosto 2007.

_____. *Fundamentos de la superexplotación*, Veredas: Revista de Pensamiento Sociológico. México. 2014

_____. *El sistema-mundo del Wallerstein y su transformación*. Una lectura crítica. Argumentos, vol. 28, núm. 77, enero-abril, pp. 131-153 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México. 2015.

_____. *Capitalismo, Estado y sistema mundial: contradicciones económicas y políticas*. Capitalismo, Estado y sistema mundial: contradicciones económicas y políticas. 2017. p. 73-85

_____. *Acerca de la superexplotación el capitalismo dependiente*. México. 2018.

_____. *Cuestiones epistémicas en el análisis de la dependencia y del capitalismo dependiente*. Revista economía71(113), 91–105. México. 2019

OXFAM INTERNATIONAL. *La sombra de la austeridad ¿Quién paga la cuenta del Covid-19 en América Latina y el Caribe?* Grupo Faro. Investigación y acción colectiva. 2022.

PARTIDO UNIDAD. *Programa de Gobierno 1978-1982*. 1977.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. *A Redefinição do Padrão de Proteção Social Brasileiro*. Revista Praia Vermelha. Rio de Janeiro: PPGSS/ UFRJ, v. 1, n. 14-15, p. 72-103, set. 2006.

PASTORINI, A. MARTÍNEZ, I. *Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Urugay: a centralidade das redes mínimas na América Latina*. Revista Katálisis. vol.17, núm. 1, pp. 59-67. Universidade Federal de Santa Catarina. 2014

PASTORINI, A. *La ley del más rico*. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad. Informe enero 2023.

_____. *¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?* Avances y límites en la categoría “concesión-conquista”. En: Borgianni E. y Montaña, C.: *La Política Social Hoy*. Cortez, San Pablo. 1999

_____. *Transformações societárias e questão social: as políticas sociais no capitalismo contemporâneo*. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 2012. Juiz de Fora: Anais. Juíz de Fora: UFJF, 2012

_____. *Consideraciones sobre las políticas sociales en América Latina: el proceso de asistencialización de la protección social*. Revista Trabajo Social Nos 22 y 23, julio, 2015-junio, 2016, pp. 67-90

_____. *Los fundamentos del modo de producción capitalista como clave para analizar las políticas sociales* En MALLARDI, Manuel y FERNANDEZ, Emiliano (Comp.). *Cuestión*

Social y Políticas Sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas. Puka Editora. 2019

PAUTASSI, L.; ZIBECCHI, C. *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Documento preparado para la Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía”. Santiago de Chile, agosto 2009.

PEREIRA, P.; STEIN, R.H. *Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina*. En: Boschetti, Ivanete. Capitalismo em crise: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, P. *Política social contemporânea: concepções no contexto da crise capitalista*. Em: COSTA, L. C., NOGUERIRA, V. M. R., SILVA, V. R. orgs. A política social na América so Sul: perspectivas e desafios no século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

PERRIS, V. *Plan Beveridge*. Traducido por el (CIESS) México D.F. Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social, 2009.

PIMENTEL, E. *Uma “nova Questão social”?* Ed. UFAL, Maceió. 2012

_____. *Cuestión social: génesis histórica, fundamentos económicos, sociales y políticos*. 2016

POCHMANN, M. *La desconstrucción del trabajo y la explosión del desempleo estructural y de la pobreza en Brasil*. CLACSO, 2008.

POULANTZAS, N. *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores, 1983.

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano de El Salvador* (San Salvador: PNUD). 2001.

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN. *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (1999). Proyecto Estado de la Nación, 2000.

QUIJANO, A. *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Argentina: Taller de Gráficas y Servicios. 2000.

_____. *Cuestiones y horizontes. De la Dependencia Histórico-Estructural a la Colonialidad/Descolonialidad del Poder*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO. 2014.

RED2RED CONSULTORES. *Evaluación de resultados de la estrategia nacional Puente al Desarrollo en Costa Rica*. Volumen I. Informe. Consejo Presidencial de Costa Rica, junto a MIDEPLAN, el equipo de FOCEVAL y de DEVAL, 2018.

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. *Politique nationale de protection et de promotion sociales*. Ministère des Affaires Sociales et du Travail. Abril, 2020.

REUBEN, S. *Ajuste estructural en Costa Rica: estudio socioeconómico de una década*. Editorial Porvenir, 1988

RIVERA, E. *El Fondo Monetario Internacional y las políticas de estabilización en Costa Rica: 1989-1982*. En J. Rovira (ed.), *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas* (pp.172-196). EUNED, 1983.

ROBERTS, W.C. *What was primitive accumulation? Reconstructing the origin of a critical concept*. En: *European Journal of Political Theory* (Londres). 2017.

ROBINSON, W. *Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Ediciones desde Abajo, 2007.

ROITMAN, M. *Tiempos de oscuridad. Historia de los golpes de Estado en América Latina*. AKAL. 2013.

ROJAS, M. (1980). *El movimiento obrero y popular en los años setenta*. Anuario de estudios centroamericano 6(1), 75-81, 1980.

_____. *Ocho tesis sobre la realidad nacional*. En E. Torres-Rivas, et al. (Ed) Costa Rica: crisis y desafíos. DEI, 1989.

ROMERO, C. *Estado y políticas sociales en Costa Rica. 1985-1980*. Trabajo Final de Graduación. Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio, 1983.

ROVIRA, J. *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, 1987.

_____. *Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970*. Editorial Universidad de Costa Rica, 2000.

SANGUINETTY, J.; PILLING DE LUCENA, L.; ROCHWERGER, D.; ROJAS, A. *Sector de Asistencia Social en Costa Rica*. Informe final del proyecto de Asistencia Técnica Ministerio de Planificación Banco Mundial. Préstamo 2519, componente “Fortalecimiento del Sector Público”. Development Technologies, INC, 1989.

SALAZAR, O.; SALAZAR, J. *Los partidos políticos de Costa Rica*. EUNED, 1991.

SALOMÓN, L. *La policía civil en Honduras: las dificultades de la transición* en CEDOH Honduras, N° 70, noviembre. 1994.

_____. *Informe sobre Honduras*. En: Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 239-284. 2004.

SAUMA, P.; TREJOS, J.D. *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (132), 1990.

SEIFFER, T. *La lucha de clases y la política de asistencia en Argentina, 2002-2007*. En: Mallardi, M., Madrid, L. y Oliva, A. *Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia*. UNICEN, Tandil. 2011.

SECRETARÍA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL. *Política de protección social. República de Honduras*. 2018.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *Informe mensual del comportamiento de la economía*. Dirección Técnica. Comisión Nacional de Salarios Mínimos. 2022.

SILVA, M. O. *A comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *O Bolsa Família no enfrentamento á pobreza no Maranhão e Piauí*. São Paulo: Cortez, Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SINGER, P. *A raiz do desastre social: a política econômica de FHC*. En: Lesbaupin, Ivo (Org). *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, pp. 25-44, 1999.

SITCOVSKY, M. *As particularidades da expansão da assistência social brasileira*. Em: Mota, Ana Elizabete. (Org). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, pp. 147-179, 2008.

_____. *Bolsa família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas*. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

SMITH, J. *Imperialismo en el Siglo XXI. Globalización, super-explotación y crisis del capitalismo*. Monthly Review, 67(3), p. 82-97. 2016.

SOLANO, H. *Agendas, instituciones y estrategias en la creación de Fodesaf. Apuntes para el estudio de la “excepcionalidad” de la política social costarricense*. Anuario de Investigaciones y Estudios Políticos, (2). 235-262, 2011.

SOTELO, A. *Desindustrialización y crisis del neoliberalismo*, Plaza y Valdés, México, 2004.

_____. *México desahuciado: dependencia, régimen político y luchas populares*. 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017.

SOJO, C.; FRANCO, E. *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], 1992

SOJO, A. *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. EDUCA, 1984.

SOLÍS, M. *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?* FLACSO, 1992.

SOLÍS, P. *Instituto Mixto de Ayuda Social 40 años de historia (1971-2011)*. Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS) y Secretaria de la Integración Social Centroamericana (SISCA), 2012.

SPOSATI, A. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*, São Paulo, Cortez, 1989.

_____. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

STEIN, R.H. *As políticas de transferências de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* Tese de doutorado. CEPPAC/UNB, 2005.

_____. *Configuração recente dos programas de transferências de renda na América Latina: focalização e condicionalidade*. Em: Boschetti, Ivanete et al. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*, p. 196-219, 2008.

TONET, I. *Método científico*. Uma abordagem ontológica. Instituto Lukas. Sao Paulo. 2013.

TORRES RIVAS, E. *La izquierda centroamericana en la encrucijada*. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Elbert, 1998.

TRASPADINI, R.; STEDILE, J.P. *Ruy Mauro Marini: Vida e obra*, Expressão popular, São Paulo. 2005.

TREJOS, J. D. Costa Rica: *Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en la década de los setenta*. Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano. México, 1981.

_____. *La pobreza en Costa Rica. Una síntesis cuantitativa*. Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 1995.

_____. *La respuesta estatal frente a la pobreza*. En D. Raczynski (ed.). *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos* (p.). Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación de Investigaciones para Latinoamérica, 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Quanto a união gastou com assistência social?* Fatos fiscais. 2020.

TROTSKY, L; NOVACK, G; MORENO, N. *La ley del desarrollo desigual y combinado*. Editorial pluma. 1973. Colombia.

Uzcátegui, R. *Seguridad Social*. Edit. Academia Nacional de Ciencias, Caracas Venezuela, 1990.

VARGAS, L. *Costa Rica: Tercera fase de la estrategia neoliberal*. Contradicciones y desafíos (2005-2010). *Revista Rupturas*, (vol. 1), pp.84-107, 2011.

_____. *Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva*. Editorial Universidad de Costa Rica, 2015a.

_____. *El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015)*. Devenir histórico y crisis. *Revista Rupturas*, vol. 6, p.147-162, 2015b.

VASCONCELOS, E. M. *Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista*. En: Borgianni E. y Montañó, C.: *La Política Social Hoy*. Cortez, San Pablo. 1999.

VIEIRA, E. *Estado e miseria social no Brasil de GETULIO A GEISEL 1951 A 1978*. Cortez Editora, 1983.

_____. *Política Social, política económica y método*. En: Borgianni E. y Montañó, C.: *La Política Social Hoy*. Cortez, San Pablo. 1999

VILAS, C. *El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica (1950-1980)* en Estudios Latinoamericanos CELA (Managua) Año 3, Vol. III, N° 5, julio-diciembre. 1988.

VILLASUSO, J. *Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre la distribución del ingreso*. En J. Rovira (ed.), *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. EUNED, 1983.

VEGA, M. *El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial*. Editorial Hoy, 1982.

WACQUANT, L. *Os condenados da cidade: um estudo sobre a marginalidade avançada*. Rio Janeiro: Revan; Fase, 2001.

_____. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WEISLEDER, S. *La crisis nacional, su origen y posible desenvolvimiento*. En J. Rovira (Ed). *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. (pp.132-149) EUNED, 1983.

WOOD, A. *Justicia y explotación en Marx*. Ennegativo Ediciones. 2006.

YAZBEK, M. C. *Pobreza y exclusión social: expresiones de la cuestión social en Brasil*. Revista Temporalis N° 3 – Porto Alegre: ABEPSS. 2004.

_____. *Sistema de proteção social Brasileiro: Modelo, dilemas e desafios*. 2008.

ZAVALETA, R. *Lo nacional-popular en Bolivia*, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, 1986.

_____. *El Estado en América Latina* en Revista de Economía de la Facultad de C. Económicas de la UNAM, México, 1985.

ZIBECHI, R. *Política y miseria*. Buenos Aires: Lavaca, 2011

