



## Capitalismo dependente e políticas sociais na América Latina

*Dependent capitalism and social policies in Latin America*

**Cristiane Luíza Sabino de SOUZA<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente artigo pretende tecer algumas considerações acerca das políticas sociais na América Latina a partir das categorias teóricas *dependência* e *superexploração* numa abordagem dialógica entre as concepções de Florestan Fernandes e Ruy Mauro Marini. Abordaremos, a partir dessas categorias, as particularidades estruturais do capitalismo *sui generis* latino-americano, bem como do Estado que dele deriva, para apontar: 1) as particularidades da política social na América Latina; 2) e a relação entre a formação do fundo público e o aumento da desigualdade no capitalismo dependente, a qual será ilustrada a partir de um breve apanhado acerca da apropriação do fundo público para a valorização do capital no Brasil.

**Palavras-chave:** América Latina; Dependência; Superexploração; Políticas sociais.

**Abstract:** This paper intends to make a few observations about the social policies in Latin America based on the theoretical categories dependency and overexploitation in a dialogic approach between the views of Florestan Fernandes and Ruy Mauro Marini. We will discuss based on these categories, the structural features of capitalism *sui generis* Latin American, and the State that stems from it, to point out: 1) the particularities of social policy in Latin America; 2) and the relation between the formation of public funds and increased inequality in dependent capitalism, which will be illustrated from a brief overview about the appropriation of public funds for capital appreciation in Brazil.

**Keywords:** Latin America; Dependence; overexploitation; Social policy.

*Submetido em: 14/3/2016. Aceito em: 20/3/2016.*

### Introdução

Há um consenso entre grande parte dos autores<sup>2</sup> que estudam as políticas sociais ou temas correlatos de que é apenas nos marcos do capitalismo monopolista, nos fins do século XIX, que a política social se consolida enquanto uma ação sistemática do Estado no reconhecimento dos direitos de cidadania política e social da classe trabalhadora, ou de parte expressiva dela, nos centros capitalistas desenvolvidos. Há certo consenso também de que este foi um momento histórico no qual a classe trabalhadora cresceu politicamente e endureceu sua luta pela democracia, reivindicando o sufrágio universal e os direitos sociais (BEHRING, 2006).

A política social erige enquanto uma necessidade social, em correspondência às demandas postas pela chamada “questão social<sup>3</sup>”. Ou de modo resumido, pela luta travada entre capital

<sup>1</sup> Assistente Social. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes, Brasil). Bolsista CAPES. Email: [crisabino1@hotmail.com](mailto:crisabino1@hotmail.com).

<sup>2</sup> Podemos buscar dentre estes: Behring (2006; 2009; 2010) Netto (2011).

<sup>3</sup> Netto (2001) demonstra a essência conceitual da expressão “questão social”, que enquanto tal, surge no século XIX, num contexto de industrialização capitalista na Europa Ocidental, para explicar o fenômeno que assolava grande parte da população: o pauperismo. Tratava-se de um fenômeno novo, ainda que, a pobreza e a miséria datassem de muito na história, era inovadora a dinâmica sob a qual a pobreza se generalizava, “[...] pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade

e trabalho, inerente ao modo de produção capitalista e dinamicamente configurada a partir da necessidade de reprodução e valorização do capital (NETTO, 2001). Reprodução e valorização estas, que ganham novas formas e acirram as contradições que lhes são inerentes a partir do capitalismo tardio, cuja centralidade organizativa se desloca da fase concorrencial e confirma a tendência à monopolização (MANDEL, 1982).

No capitalismo monopolista consolida-se a divisão internacional do trabalho e o mundo é repartido, através da guerra intercapitalista, entre as nações imperialistas. Estas determinam às nações dominadas dependentes e periféricas – o assim denominado Terceiro Mundo – o ritmo e o tipo do desenvolvimento que lhes cabe para manutenção do imperialismo. Os monopólios definem o ritmo da produção e circulação de mercadorias. E o capital financeiro, controlado por uma oligarquia financeira, tem centralidade tanto na esfera da produção quanto da circulação (LENIN, 1916). Também o papel do próprio Estado burguês passará por alterações significativas. Há uma ruptura com a própria perspectiva liberal e o aumento tanto de funções políticas quanto de bélicas do Estado para corresponder à nova fase imperialista do capital, assim como este também assumirá funções econômicas e ampliará sua intervenção nas relações sociais (MANDEL, 1982).

De acordo com Mandel (1982), o planejamento econômico e a socialização dos custos pelo Estado passa a ser central para garantia das condições gerais de produção. E é nessa reconfiguração do papel do Estado, na garantia da reprodução ampliada do capital, que as políticas sociais se tornam substanciais. Derivadas da ampliação da intervenção do Estado nas relações capital x trabalho via legislação social. Para Mandel (1982)

Em certo sentido tratou-se de uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada do modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração. A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista. (MANDEL, 1982, p. 338).

O caráter público das políticas sociais se inscreve, portanto, na sua vinculação com o Estado, como fruto das alterações objetivas na realização de suas funções no capitalismo tardio, no qual o Estado burguês é reivindicado para cumprir um papel integrador de maneira ampliada, tanto nas economias centrais quanto nas periféricas (MANDEL, 1982).

Em suas considerações sobre a ampliação da legislação social, Mandel (1982) aponta às contradições inerentes, não apenas às políticas sociais em si, mas à totalidade das relações sociais e dos interesses em disputa na qual estão inseridas. São essas contradições que colocam limites para que a política social corresponda, para a classe trabalhadora, a um mecanismo de garantia de uma sociabilidade igualitária e democrática. Para o autor não há como pensar um Estado social oriundo do Estado burguês, pois as tendências de intervenção social têm

---

social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p. 20). Para este autor a designação da expressão questão social esta relacionada aos seus desdobramentos sócio-políticos, ou seja, à luta de classes.

por finalidade última, não a transformação social, mas a garantia da reprodução ampliada do capital. E isso inclui, como papel do Estado, despolitização da classe trabalhadora a partir de uma ideologia economicista.

Mandel (1982) mostra também como a própria estrutura objetiva que permite a implementação de políticas sociais é permeada pela contradição dos interesses das classes, cuja disputa se dará também pela base material do próprio Estado monopolista. É via fundo público que o Estado passa a atender também às demandas da classe trabalhadora e às contradições de interesses em torno dele se acirram nos momentos onde as crises, inerentes ao capital, se agudizam e o fundo passa ter como prioridade o subsídio e a garantia do processo de valorização do capital<sup>4</sup>. Nesse mesmo sentido, Behring (2010), afirma que a disputa pelo fundo público, que se acirra cada vez mais, corresponde ao próprio crescimento tanto do fundo quanto de suas funções na contemporaneidade, o que evidencia também o próprio papel do fundo público no modo de produção capitalista, que é o de garantir a socialização dos custos da produção e a valorização do capital.

O que pretendemos evidenciar aqui, a partir das abordagens de Mandel (1982), assim como de Behring (2010; 1998) e Netto (2010) é que política social, como parte da socialização dos custos da produção e valorização do capital nos países centrais, assume tanto o atendimento das demandas da classe trabalhadora, por melhorias na qualidade de vida, no acesso a bens materiais e numa maior participação democrática, ou seja, numa maior participação e apropriação do excedente econômico produzido pelo trabalho em geral. Por outro lado, corresponde também às demandas do capital tanto em relação aos níveis de qualificação da força de trabalho, o que requer um maior investimento na reprodução e formação da mesma, quanto na expansão dos mercados pelo consumo da classe trabalhadora, que pode aí superar os níveis básicos de consumo e cumprir um papel importante na expansão dos mercados e, portanto, na realização da mais-valia apropriada pelos capitalistas. Também o Estado no capitalismo central tem grandes interesses na realização das políticas sociais, que cumprirão, para este, um mecanismo de legitimação da ordem vigente, garantindo uma maior coesão social.

Esta gama de interesses dá a tônica das políticas sociais nos países centrais e evidência tanto seus fundamentos quanto sua funcionalidade para as classes em disputa. Para Netto (2011), a articulação entre as funções econômicas e políticas do Estado no capitalismo monopolista é mediatizada pela correlação de forças entre as classes e das forças sociais em disputa. É, portanto, a luta de classes o principal mediador, o qual demarca tanto as potenciais possibilidades quanto os limites da política social originada no seio das contradições do modo de produção capitalista e em correspondência com seu processo global de reprodução e valorização (NETTO, 2011).

Feitas as considerações sobre a origem e tendências contraditórias da política social no centro monopolista, a partir de agora buscaremos traçar o conteúdo destas contradições na América Latina, por entender que as políticas sociais nesta região do mundo assumem características particulares por se inserirem nas próprias contradições que delineiam o capita-

---

<sup>4</sup> O debate acerca da disputa sobre o fundo público, principalmente no Brasil e na atualidade, é amplamente discutido por Salvador (2010a), Salvador (2010b), Behring (2010) dentre outros.

lismo dependente e o periférico. Para tanto, é necessário demarcar a localização da dependência da América Latina no processo histórico no qual erige o capitalismo tardio e imperialista como um todo, no qual se consolidam as políticas sociais.

***Dependência e superexploração: elementos estruturalmente diferenciadores entre a consolidação das políticas sociais nos países desenvolvidos e nos países dependentes.***

Para a América Latina, a era de consolidação dos monopólios, no centro, corresponde à própria consolidação do capitalismo, enquanto modo de produção na região (OSORIO, 2012), corresponde a um momento histórico de formações nacionais recentes ou em transição, no qual o modo de produção capitalista só pôde se estabelecer, de forma hegemônica, dadas as próprias vinculações históricas e pela conjugação de interesses entre os agentes econômicos privilegiados daqui e os do imperialismo no centro (FERNANDES, 2006; MARINI, 2011). Tais interesses definiram a dependência como vínculo estrutural cuja existência delimitou a superexploração da força de trabalho e a espoliação dos recursos naturais como base *sine qua non*, posto que a divisão internacional do trabalho necessitava ser conformada pela intensificação da desigualdade entre países que dessem vida à uma taxa média de lucro a ser apropriada pelos capitais financeiros monopolistas (MARINI, 2011).

A estrutura da produção capitalista nas nações politicamente independentes na América Latina nasce, vinculada aos interesses do capitalismo monopolista, num momento em que este redesenha sua própria dinâmica de valorização do valor e coloca para o Estado burguês, como um todo, novas funções. O Estado no capitalismo dependente, porém, cumprirá estas funções radicalizando a histórica desigualdade social, herança das colonizações e fundamento da própria dependência. Portanto, diferente dos centros capitalistas desenvolvidos, onde este período correspondeu à uma crescente ampliação da legislação social - mesmo inserida nas contradições acima elencadas, no capitalismo dependente as funções do Estado, no que diz respeito à proteção social da classe trabalhadora, reflete as contradições próprias do capitalismo dependente.

O Estado moderno na América Latina, imerso em bases econômicas dependentes, apresenta também as contradições derivadas da forma e do conteúdo da própria dependência. Tais contradições se expressam na existência de um Estado estruturalmente cindido, constrangido pela transferência de valor, pela corrosão dos interesses dominantes internos e pela dominação imperialista externa (FERNANDES, 2008; MARINI, 2011). Nessas configurações suas funções encaminham a cristalização da própria dependência e da contínua superexploração da força de trabalho. Nos países dependentes as tarefas do Estado transitam entre aquelas comuns a todos os países capitalistas para assegurar a reprodução ampliada do capital, mas assume uma heterogeneidade diversa e ampla. As funções assumidas pelo Estado na economia dependente (devido a estrutura particular desses países) acarretam algumas particularidades ao aparato estatal, para além da função típica de garantir a reprodução ampliada do capital.

A natureza da dependência latino-americana emana do fato de que foi incumbida a participar no processo de acumulação em geral, alterando a capacidade produtiva do trabalho nos centros, principalmente ao garantir produtos primários, cujos preços são definidos pelos capitalistas monopolistas centrais. Enquanto, internamente, o aumento de tal capacidade só

foi possível mediante uma forma particular de extração de valor, que não se limita à apropriação do sobretrabalho, mas, também, de parte do trabalho necessário à reprodução da força de trabalho, esta é uma das características particulares das relações *sui generis* de apropriação do valor no capitalismo dependente, que corrobora para, a já referida, superexploração da força de trabalho (MARINI, 2011).

Marini (2011) explicita a dialética da dependência, que se estrutura a partir da inserção das nações independentes da América Latina na divisão internacional do trabalho. Para este autor, define-se aí tanto o papel dessas nações na economia mundial, qual seja de fornecer produtos primários a baixo custo para o mercado mundial, garantindo assim o desenvolvimento dos próprios países centrais. Desse modo a centralidade da produção interna e todos os esforços econômicos da periferia serão voltados para atender ao mercado mundial, isso significa dizer que a realização do valor produzido internamente se desloca da própria realidade da produção deste valor.

Cria-se uma dependência do mercado externo que traz graves problemas para as economias locais, que não somente ficam à mercê das crises externas, como também são impedidas de criar um mercado interno forte e autônomo. Esta característica da dependência está dialeticamente vinculada à superexploração da força de trabalho, que tem entre suas consequências a exclusão das massas trabalhadoras do mercado consumidor (MARINI, 2011).

A inserção na divisão internacional do trabalho, subordinada à nova política do capital ancorada no imperialismo, impõe, desde fora, as regras da inserção das economias dependentes, subverte a lei do valor e define de forma desigual as regras de troca de mercadorias entre a periferia e o centro. Isso garante aos países imperialistas uma apropriação do valor produzido na periferia e impõe aos países dependentes uma constante transferência de valor, à qual imputa aos capitalistas uma maior extração de valor para compensar suas perdas no intercâmbio desigual com o centro (MARINI, 2011).

De acordo com Marini (2011), é por meio da superexploração da força de trabalho que os lucros perdidos no intercâmbio desigual serão recompensados. A superexploração não se confunde com a mais valia absoluta<sup>5</sup>, ela se dará por meio de três mecanismos: o aumento da intensidade do trabalho, aumento da produtividade e o pagamento de salários abaixo do valor que garante a reprodução do trabalhador em condições normais. Estes mecanismos impõem a grande parte dos trabalhadores latino-americanos uma estrutura de relações de trabalho que não os permite se apropriar sequer dos mecanismos normais do modo de produção capitalista para acessarem condições mais dignas de vida via mercado. Tal situação tanto é oriunda da subordinação ao mercado externo, quanto impede a criação de um mercado interno forte, o que reforça dialeticamente a própria condição de dependência.

É esse elemento estruturante da economia capitalista dependente que pode explicitar as particularidades da política social na América Latina e jogar luz sobre o processo histórico da luta de classes no continente, cujo mecanismo de intervenção utilizado pelo Estado dependente, historicamente, pendeu mais para a repressão e exclusão das massas, mantendo-as submersas à superexploração e ao crescente pauperismo, do que à implementação de políti-

---

<sup>5</sup> Sobre a mais-valia absoluta consultar MARX (2013).

cas sociais que rompem com a brutal desigualdade e garantam sequer uma participação democrática em termos burgueses (MARINI, 2011; FERNANDES, 2006).

### **Dominação política e econômica no capitalismo dependente: limites estruturais à consolidação da política social.**

Mandel (1982) e Netto (2011) afirmam que a conservação física do trabalhador, melhor, da mercadoria força de trabalho é parte das funções do capitalismo monopolista. Este deve manter a preservação e controle contínuos tanto da força de trabalho ocupada quanto da excedente. Essa função do Estado condiciona não só à garantia do controle e preservação desta mercadoria, mas também à própria expansão dos mercados consumidores, nos quais a inserção da classe trabalhadora em novos nichos de consumo tem como função a busca pela superação das dificuldades de valorização do próprio capital. José Paulo Netto afirma que:

O Estado – como instância política do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho ocupada e excedente, mas e compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular sua pertinência a níveis determinados de consumo [...]. (NETTO, 2011, p. 27).

[...] a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho – ocupada, mediante a regulamentação das relações entre capitalistas e trabalhadores; lançadas no exercito de reserva através dos sistemas de seguros sociais. (NETTO, 2011, p. 31).

O autor está, evidentemente, analisando as tendências gerais do Estado monopolista e das políticas sociais, mas a partir de suas manifestações no centro capitalista, onde o consumo geral da classe trabalhadora cumpre um papel essencial no ciclo do capital e, portanto, cabe ao Estado monopolista dar garantias para que isto ocorra. O que queremos salientar é que estas tendências não se processam da mesma maneira na América Latina devido às formas de dominação, econômica e política, necessárias para garantir o ciclo de produção e valorização no capitalismo dependente, as quais conduzem a região a um processo crônico de desigualdade.

O monopólio dos meios de produção – terra e capital- e a extrema desigualdade de renda na América Latina viabilizam uma relação de dominação do capital sobre o trabalho que, mediada pela superexploração, terá como expressões máximas a informalidade, o desemprego estrutural e salários extremamente baixos (MARINI, 2011; PAIVA, OURIQUES, 2006).

Marini (2011) salienta que a separação entre a produção e a circulação na América Latina retira a interferência do consumo da classe trabalhadora interna do ciclo de valorização do capital, assim não apenas é possível aos capitalistas locais aumentar os níveis exploração da classe trabalhadora, para compensar seu déficit no intercâmbio desigual, como também se torna indiferente a criação de condições que garantam a reprodução da força de trabalho em níveis normais. Ainda de acordo com este autor, a enorme oferta de mão de obra no continente permite que tais mecanismos sejam tranquilamente adotados.

A estrutura econômica desigual do capitalismo dependente também marginaliza a classe trabalhadora quanto aos processos políticos e democráticos, conforme salienta Fernandes (2008). A partir do diálogo com Fernandes (2008, 2006) e Mandel (1982) apontamos que tendência do Estado monopolista em deslocar os espaços decisórios para âmbitos nos quais as representações da classe trabalhadora não têm alcance, a partir da centralização administrativa que é determinada pela burguesia, e a manutenção da democracia apenas em níveis cosméticos é, a nosso ver, radicalizada na América Latina. De modo que a política social, que se funda também a partir da luta da classe trabalhadora, corresponderá, na América Latina, aos limites dessa própria luta que é dilacerada pela dominação econômica e política de um Estado monopolista de caráter autocrático. Para Fernandes (2008; 2006) os processos de coesão social e legitimação deste Estado perpassam de maneira ampla pelo constrangimento da classe trabalhadora a acatar a dominação e a desigualdade como padrões normais de sociabilidade.

Isso não significa que as massas excluídas não se levantem contra este sistema opressor, significa que, num geral, elas não têm as condições objetivas de se constituir enquanto classe para si e, quando isso ocorre, ela é brutalmente reprimida, pois o Estado no capitalismo dependente exacerba o uso da força militar no cumprimento de suas funções de proteção à ordem vigente. O Estado no capitalismo dependente leva

[...] de modo quase sistemático e universal, a ações políticas de classe profundamente reacionárias, pelas quais se revela a essência autocrática da dominação burguesa e sua propensão a salvar-se mediante a aceitação de formas abertas e sistemáticas de ditadura de classe. (FERNANDES, 2006, p. 34).

Nas economias periféricas a burguesia admite o capitalismo, apenas como forma econômica, barrando qualquer possibilidade de que esse modo de produção se torne plenamente um modo de vida em suas formas jurídicas, políticas e societárias (FERNANDES, 2008).

O capitalismo dependente se consolidou como uma realidade histórico-estrutural a partir das transformações originadas no capitalismo central, que provocaram novas formas de articulação das economias dependentes na direção dos dinamismos das econômicas centrais. Nesse padrão de dominação “[...] todas as possíveis mudanças econômicas, sociais e culturais eram convertidos em puros negócios – via Estados Nacionais” (FERNANDES, 1975 p. 16). No Brasil, houve uma dupla articulação entre o desenvolvimento desigual interno e a associação dependente que colocou, no processo de transição para o capitalismo monopolista, a burguesia no centro das decisões internas do país. Esta centralidade não impediu a dominação externa, ao contrário, a reforçou. Fernandes (1975) salienta que “[...] como ocorre com os interesses privados externos, os interesses privados internos estão empenhados na exploração do subdesenvolvimento [...]” (FERNANDES, 1975, p. 19). Desse modo, a dominação externa produz uma especialização geral para as nações dependentes como fontes de excedente econômico e acumulação de capital a ser apropriado pelas nações imperialistas. Resulta daí três realidades estruturais diversas, que dialeticamente articuladas, reforçam a superexploração como particularidade da extração de valor na América latina e aprofundam paulatinamente a dependência: a concentração de renda, prestígio social e poder; a existência permanente de uma exploração pré Jou extra-capitalista; a exclusão de grande parcela da população da ordem econômica, social e política existente (FERNANDES, 1975).

De acordo com Paiva; Ouriques (2006), o processo de dominação burguesa é acrescido ainda, no atual ciclo da dependência, pelo endividamento público, a partir do qual a aristocracia financeira transforma seus problemas de acumulação em responsabilidade do Estado. É o Estado quem deve encontrar os mecanismos para estabilizar a economia, no entanto a cada tentativa de estabilização o resultado é maior endividamento, que corrobora para o aprisionamento do Estado aos interesses do capital financeiro<sup>6</sup>.

A partir dos apontamentos acima é possível apreender os impactos da dependência sobre a estrutura econômica e política latino-americana e destas sobre a dinâmica da luta de classes no continente. Neste sentido, apontamos que as políticas sociais latino-americanas apresentam particularidades que, ao mesmo tempo em que se somam às contradições inerentes à política social do capitalismo monopolista como um todo, as diferenciarão daquelas originadas e desenvolvidas nos países centrais. Longe de ser uma duplicidade, o que pretendemos evidenciar aqui são as contradições inerentes às políticas sociais na América Latina, cujos fundamentos e formas, embora arraigados na mesma contradição geral da relação capital x trabalho, aqui são delineadas pela existência histórica e estrutural da dependência e sua ancora maior: a superexploração da força de trabalho (MARINI, 2011).

A dominação dos interesses políticos e econômicos no capitalismo monopolista dependente, sob a égide imperialista, dá-se de várias formas, manifesta-se amplamente na estrutura social dependente e aprofunda cada vez mais a desigualdade arraigada nesta estrutura. No próximo ponto abordaremos de forma breve sua manifestação em relação ao fundo público na América Latina, especialmente no Brasil, de modo apontar, de maneira mais concreta, seus impactos sobre as políticas sociais.

### **Formação do fundo público e o aumento da desigualdade no capitalismo dependente.**

Se nos centros capitalistas a conservação e o controle da força de trabalho se dá mediante a regulamentação da relação capital x trabalho, via legislações trabalhistas bem como pela criação de sistemas de previdência e seguros que contrarrestam a tendência ao subconsumo do trabalhador que está fora do mercado de trabalho (NETTO, 2011), isso não se opera com a mesma amplitude na América Latina. Aqui a informalidade atinge grande parte dos trabalhadores, que têm sua força de trabalho disposta à reprodução do capital sem nenhuma mediação do Estado e nenhum direito trabalhista garantido, sem contar o desemprego estrutural que é aqui historicamente presente (PAIVA, OURIQUES, 2006).

De acordo com Boschetti (2009), a partir dos anos 1920/1930, todos os países da América Latina instituíram algum tipo de sistemas de seguridade social. Ainda de acordo com essa autora, estes sistemas são muito heterogêneos e, assim como em países centrais como a França e a Alemanha, vinculados a organização social do trabalho, e apresentam, ainda, a

---

<sup>6</sup> A categoria Capital Financeiro, presente nesta análise, parte da conceituação clássica trazida por Vladimir Lênin (1916), na qual o conteúdo desta expressão vincula-se a concentração da produção tendo como consequência a formação dos monopólios; ou mesmo, é a fusão ou interpenetração dos bancos com a indústria, determinando e definindo o capitalismo atual, onde reina os monopólios e exportação de capitais.



assistência social como uma das formas de proteção social. Porém enquanto na Europa<sup>7</sup>, a estrutura econômica e social permitiu a universalização da proteção social no momento de ascensão do capitalismo monopolista, na América Latina, a estrutura da dependência obstaculizou a realização de algo semelhante.

Os sistemas de seguridade socializam a toda a sociedade os custos da exploração pelo capital da vida útil do trabalhador (NETTO, 2011), são profundamente excludentes na América Latina e ainda aprofundam a condição de miséria da classe trabalhadora superexplorada que, não apenas terá parte do valor necessário para se reproduzir apropriado pelo capital, como também pelo Estado, via tributação para formação do fundo público<sup>8</sup> (BEHRING, 2010). Pois se na América Latina grande parte da massa trabalhadora está fora do sistema de proteção social – por estar na informalidade – e os custos de formação do fundo público são socializados com todos os trabalhadores ao incidir impostos sobre o consumo de mercadorias – e de forma mais acentuada sobre os produtos da “cesta básica”, o que visualizamos é que os sistemas de seguridade, objetivados via fundo público, não são aqui apenas excludentes como se operam via mecanismos que aprofundam ainda mais as condições de miséria e pauperização dessa enorme massa da população que não é beneficiada, mas também paga os custos da formação desse fundo.

E mesmo a parcela que, em alguma medida, se beneficia dos sistemas de seguridade também está inscrita num processo desigual de apropriação do fundo público. Pois o caráter subordinado das economias dependentes na sua vinculação com o imperialismo coloca a dependência econômica em patamares extremos via criação e perpetuação da dívida pública. Aqui o fundo público é sempre desigualmente dividido entre os gastos sociais e o pagamento da dívida, sendo que esta última tem prioridade absoluta. Reverbera daí a não garantia, pelo Estado, dos níveis mínimos de proteção social ao conjunto da classe trabalhadora que possam mediar de maneira menos opressora os interesses conflitantes.

De acordo com os dados do Anuário Estatístico da América Latina e Caribe (CEPAL, 2013), os gastos públicos na maioria dos países da América Latina e do Caribe não chegam a 15% do PIB em 2010, sendo que Argentina, Brasil e Uruguai alcançaram pouco mais de 20% e apenas em Cuba este gasto chegou a 40% do PIB. Estes números sustentam os indicadores das taxas de pobreza e indigência que alcançam 28,2% e 11,3%, respectivamente, da população latina. No campo esses números se agravam ainda mais e chegam a 48,6% e 28,2%, respectivamente, da população camponesa latino-americana. A tabela abaixo ilustra bem, a partir da realidade brasileira nos anos de 2012, 2013, 2014, a desigualdade na distribuição do fundo público que se faz presente em toda a América Latina:

---

<sup>7</sup> Não ignoramos aqui, a de crise que assola as políticas sociais mesmo nos países que garantiram uma maior universalidade na proteção social. Não entraremos no mérito deste debate, salientamos apenas que a análise aqui busca evidenciar os elementos estruturais e as tendências gerais da política social lá e cá, de modo a mostrar que aqui a crise das políticas sociais e a não universalização dos direitos é algo estrutural, não conjuntural.

<sup>8</sup> Behring (2010) utiliza o termo “*exploração tributária*” para descrever a apropriação de parte do *trabalho necessário*, via impostos, pelo Estado para a formação do Fundo Público, que é composto também por parte do excedente econômico socialmente produzido.

**Tabela 1. Destinação do Orçamento Geral da União<sup>9</sup>**

Ano	Destino	Percentual executado
O Executado em 2012 (Total R\$ 1,712 trilhão)	Assistência Social	3,15%
	Saúde	4,17%
	Previdência Social	22,47%
	Juros/amortizações dívida	43,98%
Executado em 2013 (total R\$1,783 trilhão)	Assistência Social	3,41%
	Saúde	4,29%
	Previdência Social	24,11%
	Juros/amortizações dívida	40,30%
Executado em 2014 (total R\$ 2,168 trilhões)	Assistência Social	3,08%
	Saúde	3,98%
	Previdência Social	21,76%
	Juros/amortizações dívida	45,11%

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

Salta aos olhos a prioridade na partilha do orçamento total da União no Brasil. Destina-se ao pagamento da dívida pública remessas que somam quase a metade do total arrecadado em detrimento das políticas sociais. Além disso, temos uma carga tributária que cresce a cada ano e oscila entre 20 a 35% do PIB, desde o Plano Real, destinados à Seguridade, mas, contraditoriamente, a mesma não se alterou nos últimos anos, conforme aponta Boschetti (2010). Isto porque foi acrescido à situação de desigualdade outro condicionante, a DRU-Desvinculação de receitas da União, um mecanismo criado em 2000, que permite, constitucionalmente, que até 20% dos recursos que seriam destinados à Seguridade sejam desvinculados para compor o orçamento fiscal.

Boschetti (2010) chama a atenção para algumas cifras entre 2000 e 2007, quando os vários mecanismos de drenagem do orçamento das políticas sociais, dentre eles a DRU, retiraram em média 205,2 bilhões de reais da seguridade social. E ao analisar o período entre 2005 e 2010, conclui a partir de dados da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), que a seguridade foi expropriada em R\$ 228.743 bilhões.

Mesmo uma breve análise do Orçamento Brasileiro mostra claramente que a drenagem do excedente econômico para a valorização do capital. Esta realidade resguarda as particularidades da sociedade brasileira, mas por também se assentar nos marcos da dependência e da superexploração, elementos estruturantes do capitalismo *sui generis* latino-americano, reflete também a tendência que, nos marcos do neoliberalismo, concretiza-se em todo o continente, que é a da disputa do orçamento para políticas sociais na contramão da constante sangria dos recursos sociais para a valorização do capital.

### Apontamentos finais para abrir e continuar o debate

Certamente neste artigo não seria possível aprofundar a argumentação sobre as políticas sociais na América Latina a partir das complexas categorias teóricas que tomamos por base. Isto porque a própria realidade latino-americana é largamente estudada a partir do referencial dominante europeizado ou, nos termos de Ouriques (2015), a partir do *figurino francês*,

<sup>9</sup> Dados completos disponíveis no site <<http://www.auditoriacidada.org.br/>>, para efeitos analíticos retiramos apenas os dados referentes às políticas sociais que compõem a Seguridade Social.

o qual não coloca apenas limitações a quem quer fazer a análise desde a própria realidade latino-americana, ele serve, principalmente, no campo de batalhas ideológico da burguesia imperialista, para ocultar esta mesma realidade e manter a sua dominação. Assim, retomar o referencial latino-americano é um desafio político e foi nesse sentido que nos propusemos a abordar o tema das políticas sociais a partir das categorias **dependência** e **superexploração**, corroborando com um recente e crescente número de pesquisadores brasileiros e latinos que atualmente tem se desdobrado em retomar estas categorias em diferentes análises.

Portanto, não nos caberia aqui fazer uma conclusão de um debate que para nós está apenas começando. Como apontamentos finais, apresentamos a nossa compreensão, a partir dos referenciais estudados, de que as políticas sociais na América Latina estão inscritas numa dinâmica estrutural na qual a dependência e superexploração colocam como possibilidade a não garantia do mínimo de proteção social à grande parte dos trabalhadores. Acrescenta-se aí a subordinação ao imperialismo e o domínio dos interesses burgueses nacionais que, ao disporem do fundo público para o pagamento da dívida tornada pública, colocam no cenário latino-americano a impossibilidade objetiva da existência de políticas sociais que sequer se equiparem às políticas sociais desenvolvidas no centro, que mesmo sendo limitadas pela inviabilidade de uma real democracia no âmbito do capitalismo, puderam se estruturar em outras bases que não a dependência e a superexploração.

No entanto, vale lembrar que na conjuntura contemporânea da disputa entre capital x trabalho, sob a ode neoliberal, as políticas sociais, nos países centrais vêm sofrendo mudanças substantivas que as encaminham para um retrocesso na garantia dos direitos dos trabalhadores e coloca, na pauta do dia da classe trabalhadora, novos e velhos problemas frente à defensiva do processo de acumulação do capital, que cada vez mais se ancora no Estado, na intensificação da exploração da força de trabalho e na marginalização dos trabalhadores.

Para os trabalhadores latino-americanos, uma mudança real no quadro econômico e social tem como pré-requisito uma mudança estrutural que rompa com os laços de dependência e da dominação imperialista. Num momento em que o imperialismo representa “[...] uma luta violenta pela sobrevivência e supremacia do capitalismo em si mesmo [...]” (FERNANDES, 1975 p. 21) e constitui uma realidade destrutiva para a América Latina, a luta dos trabalhadores por outra sociabilidade não permite mais utopias evolucionistas ou ideais reformistas, há que se partir da realidade vivida para construir um futuro que não nascerá sem que as grandes rupturas o antecedam.

## **Referências**

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BOSCHETTI, I *et al* (orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, E. R. Fundamentos da Política Social. In: MOTA A. E. *et al* (orgs). **Serviço social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez 2006.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I *et al* (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, I. Seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI, I *et al.* **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, I. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, I *et al.* (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

CEPAL. **Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe**. Naciones Unidas, Chile, diciembre de 2013.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de uma interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006

FERNANDES, F. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. 5. ed. São Paulo: Global, 2008.

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

LENIN, V.I. **O Imperialismo, Etapa Superior do Capitalismo**. 1916. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000022.pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2016

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, R; STÈDILE J.P. (orgs.). **Ruy Mauro Marini: Vida e Obra**. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Editorial Boitempo, 2013.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 2, n. 3, 2001.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo, Cortez, 2011.

OSORIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: OSORIO, J. *et.al* (orgs.) **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012.

OURIQUES, Nildo. **O colapso do figurino francês: crítica às ciências sociais no Brasil**. 2. ed. Florianópolis: Isular, 2015.

PAIVA, B. A.; OURIQUES, N. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 166-175, jul./dez. 2006.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

SALVADOR, Evilásio. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, I *et al* (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo : Cortez, 2010b.