

FINANCEIRIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: A AMÉRICA LATINA E AS PARTICULARIDADES DO BRASIL

*Financialisation, neoliberalism and social policies: Latin America
and the particularities of Brazil*

*Financiarización, neoliberalismo y políticas sociales: América Latina
y las particularidades de Brasil*

DOI: 10.26512/ser_social.v27i57.51771

Lúcio Willian Mota Siqueira

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4748-3479>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9476773916680155>

Email: luciwsmota@gmail.com

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho- Faculdade de Ciências Humanas e Sociais- UNESP/ Campus de Franca. Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB) com período de estudos no Instituto de História Contemporânea da Universidade NOVA de Lisboa- Lisboa/ Portugal. Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB).

RESUMO

O artigo debate o impacto do neoliberalismo financeirizado como modelo econômico-social de desenvolvimento para América Latina. Traz as particularidades do modelo para as economias dependentes latino-americanas e seus desdobramentos para a classe trabalhadora, dando destaque para o processo de mutação e ressignificação das políticas sociais. Insere no centro da discussão as contrarreformas do Estado e das políticas de bem-estar social, desnudando os processos de ataque aos direitos sociais e de captura do imaginário social como forma de consolidação do projeto hegemônico da burguesia nacional e transnacional, e problematiza as transferências de renda como política de proteção social pela via do consumo e como instrumento de (re)inserção das famílias que se reproduziam pelo subconsumo no mercado de mercadorias, substituindo e ressignificando as políticas sociais de caráter universalista por transferências monetárias focalizadas melhorando as condições para a acumulação de capital.

PALAVRAS-CHAVE

Neoliberalismo. Financeirização do Capital. Políticas Sociais. Direitos Sociais.

ABSTRACT

The article discusses the impact of financialized neoliberalism as an economic-social development model for Latin America. It presents the specificities of this model for the dependent economies of Latin America and its implications for the working class, highlighting the process of mutation and re-signification of social policies. It places at the center of the discussion the counter-reforms of the state and social welfare policies, revealing the processes of attack on social rights and the capture of social imagination as a means of consolidating the hegemonic project of both national and transnational bourgeoisie. It also problematizes income transfers as a social protection policy through consumption and as an instrument for (re)inserting families that were reproducing through underconsumption in the commodity market, replacing and re-signifying universalist social policies with targeted monetary transfers, thereby improving conditions for capital accumulation.

KEYWORDS

Neoliberalism. Financialization of Capital. Social Policies. Social Rights.

RESUMEN

El artículo debate el impacto del neoliberalismo financeirizado como modelo económico-social de desarrollo para América Latina. Presenta las particularidades de este modelo para las economías dependientes latinoamericanas y sus implicaciones para la clase trabajadora, destacando el proceso de mutación y resignificación de las políticas sociales. Coloca en el centro de la discusión las contrarreformas del Estado y de las políticas de bienestar social, desnudando los procesos de ataque a los derechos sociales y la captura del imaginario social como forma de consolidación del proyecto hegemónico de la burguesía nacional y transnacional. También problematiza las transferencias de renta como política de protección social a través del consumo y como instrumento de (re)inserción de las familias que se reproducían por el subconsumo en el mercado de mercancías, reemplazando y resignificando las políticas sociales de carácter universalista por transferencias monetarias focalizadas que mejoran las condiciones para la acumulación de capital.

PALABRAS CLAVE

Neoliberalismo. Financiarización del Capital. Políticas Sociales. Derechos Sociales.

Introdução

Perante cenário de acirramento das relações entre a economia política do capital e a economia política do trabalho nos países de capitalismo dependente, e entre as mutações do sistema de proteção social, verificam-se as investidas do capital na tentativa de anulação radical da vitória da economia política do trabalho e plena reconstrução da economia política do capital. É a tentativa de “restauração das condições próprias de um capitalismo “selvagem”, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado” (Coutinho, 2010, p. 37).

Compreende-se que o capitalismo dependente latino-americano tem sua gênese nas fundações do capitalismo industrial e sua integração forçada ao sistema de divisão internacional do trabalho. É no estabelecimento da grande indústria e da expansão da classe trabalhadora europeia e das necessidades desta que as nações latino-americanas foram absorvidas pelo movimento dinâmico do mercado internacional, com funções essenciais definidas pelos países centrais para o desenvolvimento capitalista.

Duas funções fundamentais foram designadas aos países latino-americanos para o pleno desenvolvimento da indústria europeia do século XIX e manutenção a baixo custo de sua classe: a) exportar grande quantidade de matéria-prima e; b) contribuir com o aumento da oferta de alimentos em nível mundial. Nessa perspectiva, ao auxiliar na ampliação da grande indústria dos países centrais, os países latino-americanos também viabilizaram que o eixo de acumulação do capital nestas economias se movesse da produção de mais-valia absoluta para a mais-valia relativa, fazendo com que o processo de acumulação dependesse muito mais da elevação da capacidade produtiva do trabalho do que da própria exploração dos trabalhadores.

Nos países periféricos perpetua-se no desenvolvimento enquanto Estado-Nação a inexistência de um Estado Social, uma das particularidades históricas do capitalismo dependente, cujo efeito para a classe trabalhadora é a sujeição ainda mais acentuada da tríade da superexploração: intensificação do trabalho; prolongamento da jornada de trabalho; e diminuição do consumo da massa trabalhadora para além do usual. Essas características constituem fatores limitantes à participação da classe trabalhadora no mercado interno, empobrecendo sobremaneira os assalariados formais, os subempregados e os desempregados, e empurrando para o descarte humano o lumpesinato.

A estrutura social que se formou, decorrente da dependência, é marcada por níveis extremos de desigualdade com incapacidade de absorver as massas ao trabalho produtivo e ao consumo. Como resposta às limitações impostas, há um controle e rebaixamento dos salários em patamar mínimo de sobrevivência. Diante da elevada apropriação do mais-valor produzido, na periferia são intensificadas a concentração e centralização da riqueza, o que potencializa convulsões sociais e o conflito entre as classes, respondidos pelo Estado com a criminalização da luta coletiva dos subalternos, a fim de arrefecer a potência do proletariado. Em períodos de tranquilidade social, se estabelece um processo de consenso de classes e cooptação dos movimentos sociais de resistência.

Em cenários de crises do modo de produção capitalista, o Estado e sua estrutura são convocados de modo mais incisivo para conter a crise e amenizar seus efeitos. Logo, essa não seria uma característica apenas dos países dependentes, mas também dos dominantes. O que diferencia os dois polos “é que nos elos mais fracos da cadeia imperialista, muitas destas crises tendem a vir de fora e a assumir grandes proporções internamente, o que demanda uma atuação mais ofensiva para dirimir seus desdobramentos” (Brettas, 2017, p. 56).

Com a crise do capital nos anos de 1970 (a qual Mészáros denomina de “crise estrutural do capital”), como estratégia ao longo do espaço-tempo para recomposição das taxas de lucro, os países imperialistas alçaram o neoliberalismo como modelo ideal para revigorar o capital e deter a tendência declinante da taxa de lucros, e sua forma política visou recompor o poder das burguesias diante dos movimentos insurgentes. Porém, para Harvey (2008), esse processo não se deu de forma linear, tampouco de forma pura, e variou em cada país e em cada momento histórico segundo as condições materiais encontradas para sua implementação, observando a tensão entre as classes e o jogo de forças — até entre as frações da burguesia.

A partir da década de 1980, com a “cartilha” econômica do Consenso de Washington (1989), tornou-se cada vez mais hegemônica a ideia do desenvolvimento a partir de algumas diretrizes: câmbio flutuante, abertura dos mercados nacionais e a desregulamentação financeira passaram a comandar o funcionamento do capital transnacionalizado. Com o ideário do Consenso de Washington, os princípios neoliberais espalharam-se até chegar na periferia de forma intensa, derruindo as diferentes barreiras nacionais aos fluxos de capitais e do comércio, forçando uma abrupta abertura econômica e desregulamentação a toque de caixa para viabilizar a ampliação dos superlucros, fazendo dos países a festa do rentismo.

Para Chesnais (2000), nos países periféricos há o aprofundamento e a reaparição das piores calamidades que a pobreza causa ao povo, ou seja: fome, doenças, epidemias, aumento do desemprego, dos sem-teto, pandemias devastadoras. Não são calamidades naturais, pois atingem as populações marginalizadas e excluídas e sem condições de suprir suas necessidades básicas: a exclusão é de natureza econômica. O Estado se encontra a partir do domínio do capital monopolista, alienado das possibilidades, de recursos e de seu poder de ação e intervenção na realidade — dada a debilidade em que se encontra para tomar o centro das decisões.

Na esteira desse desmonte do aparato estatal está a ‘degringolante’ situação da massa trabalhadora pauperizada, imobilizada nas arraias convencionais de conflito social e político e estagnada na formação de uma consciência de classes, especialmente pela submissão às novas disposições e propensões do capital na América Latina. Ainda, na contemporaneidade, o imaginário social tem sido tragado pelo neoconservadorismo em seu espécime mais radical e bélico.

Neoliberalismo e Financeirização como Desenvolvimento do Capital na América Latina

O neoliberalismo como produto ideológico predatório do liberalismo econômico se constituiu como novo modelo de acumulação numa realidade em que o capital é transnacional e oligopolista. O cenário de globalização produtiva e financeira rearranja as estruturas hierárquicas das relações econômicas e políticas internacionais, e é ao findar da década de 1980 que os ajustes e reformas neoliberais são desencadeados na maioria dos países latino-americanos de maneira profunda. O espectro neoliberal nas economias Latinas varia entre as formas de (...) caráter mais ‘doutrinário’ ou mais ‘puro’, no qual se aplicam estritamente os princípios do liberalismo econômico, até aquelas de tipo mais ‘pragmático’, quase sempre mais afeitas ao ritmo e à gradualidade determinada pelo interesse dominante em cada país (Soares, 2000, p. 24).

O mercado financeiro em expansão e sob as bases de uma fraca fiscalização e regulações constituiu papel importante no sistema mundo. Principalmente nos países dependentes, constituiu papel de influenciar e determinar nas relações e comportamentos dos homens e na demanda agregada: consumo das famílias, investimento estatal, diretrizes para exportação, etc. Há, a partir do processo de financeirização, uma mudança no modo, no tempo, no investimento e na composição de capital fixo e variável nas indústrias, determinando o modelo e grau de consumo das famílias e disputando o fundo público de forma a acirrar a luta pela apropriação e alocação de recursos na sociedade e na distribuição de renda.

Esses elementos levam parte dos industriais a transferirem volumosos recursos do investimento em capital fixo/variável para o capital financeiro, na busca pela ampliação dos lucros e acumulação de capital, adotando a postura rentista. O processo de financeirização e a busca por superlucros alteram a produção e circulação de mercadorias, bem como a produtividade do trabalho, pois alteram a função da força de trabalho na realização do valor. Deriva dessa mudança o alargamento do exército industrial de reserva, imprimindo um desemprego estrutural em face de um desemprego do tipo ‘ideal’.

Para Marx, a produção, circulação e consumo de mercadorias se constituem como estágios políticos e econômicos que estão articulados, processos em que o valor se produz e reproduz e, por conseguinte, produz e reproduz a desigualdade. O capital se move na busca constante de taxas de lucro crescentes e, como demonstrado por Marx, só é possível com a máxima extração de mais-valia. A apropriação de mais-valia se dá nos processos simultâneos de trabalho e valorização que compõem a produção do valor de mercadorias. Frisando que em cada momento histórico o capital adquire formas particulares na busca crescente de lucro.

Os planos de desenvolvimento econômico (do chamado período desenvolvimentista) contribuíram para o aprofundamento da dependência e surgimento das primeiras fases da financeirização da economia, permitindo que o capital financeiro adquirisse capital político suficiente para comandar o modelo de desenvolvimento nacional e o modelo de regulação que advém do tipo da economia-política aplicada. Estabelece-se a centralidade

do capital financeiro e amplia-se o seu domínio sobre o capital produtivo, a produção de mercadorias e as relações que circundam o consumo, fato que implica em graves consequências para o conjunto da classe trabalhadora. Não há fronteiras para a acumulação: “é um volume colossal de capital, na forma de títulos, ações e derivativos, que tem ‘vida própria’, altamente autonomizado dos processos produtivos e sua comercialização” (Marques *apud* Yasbek, 2018, p. 185) sendo operados pelas bolsas em todo o mundo. A hegemonia do capital financeiro-neoliberal apresenta a face mais destrutiva da reprodução do capital, na qual não existem regras: é um vale-tudo para a valorização do capital que está concentrado nas mãos de uma minoria de rentistas da burguesia global.

Observa-se que a estrutura do mercado de trabalho entre os anos de 1990 a 1995 foi composta de trabalho informal, que se estabeleceu como o principal meio de acesso ao trabalho. Esse setor “que já era responsável por 51,6% das ocupações, aumenta sua participação para 56,1%; enquanto o setor informal vê reduzida sua participação de 48,4% para 43,9%, reduzindo o emprego formal tanto no setor público quanto no privado” (Soares, 2000, p. 56). O setor informal é múltiplo e forma um quadro diverso, uma vez que há andares distintos entre os trabalhadores – que variam entre trabalhadores de transnacionais a trabalhadores que exercem atividades para manutenção imediata da vida, fazendo com que se aprofundem as desigualdades sociais e as iniquidades sanitárias.

Para Salm (2005), há uma incompatibilidade mundial entre a política econômica e a criação e expansão de postos de trabalho. Porém, nos países dependentes que não experimentaram o pleno emprego e, tampouco, um Estado Social, essa incompatibilidade é aprofundada. A situação nas economias dependentes que já possuem um quadro de desemprego e subemprego crônico tem suas proporções agravadas: as transformações tanto no mundo do trabalho quanto nas oportunidades ocupacionais são deletérias, dada a impossibilidade da inversão do quadro crônico e de seu agravamento.

Acontece um processo de rendição forçada do desenvolvimentismo — e, acrescentamos, do chamado *neodesenvolvimentismo* —, ao ideário macroeconômico de estabilização monetária e estabelecimento de metas para produção de superávit primário, o que fortaleceu os economistas ortodoxos com sua posição neoclássica (Salm, 2005, p. 191). A política econômica desenvolvimentista de industrialização e criação de postos de trabalho (em sua estrutura precários e de baixos salários) não foi capaz de gerar emprego e renda; o novo modelo é incompatível com as dimensões de política econômica e de política de emprego como sinônimos de crescimento e equidade e, portanto, o que se tem é o conflito.

Granemann (2007, p. 52) argumenta que a burguesia e seus governos entoam diuturnamente um cântico devocional que captura as consciências. Esse cântico carregado de argumentos e ideologias sofisticadas ecoam incansavelmente “e repetidamente a impossibilidade de coexistência de empregos e direitos sociais e, por meio de publicações de alcance mundial, testemunham as reduções de postos de trabalho”. Trata-se de uma expressa chantagem das burguesias nacionais à classe trabalhadora, de modo que os trabalhadores fiquem incapacitados de reação. Através da ideologia sofisticada do capital e suas mistificações exitosas, faz com que grande parte desses trabalhadores acreditem que o desemprego é de estrita responsabilidade de si. Logo, adaptando o conceito de

Montaño (2014), o canto da sereia repercute e reverbera nas consciências, dizendo que os direitos sociais e trabalhistas prejudicam a ascensão econômica e são os responsáveis pelo crescente desemprego.

Wanderlei Guilherme dos Santos (1987) considera as políticas sociais do período neoliberal de caráter financeirizado como aquelas que ordenam as “escolhas trágicas”. Portanto, o modelo de política social escolhido, apresentado como do tipo ideal para as economias periférico-dependentes, torna-se uma tragédia ao passo que se revela como política “tirânica”, porque nas políticas de cunho neoliberal o que prevalece é o princípio da elevação da taxa de lucro na escolha “de um princípio de justiça, consistente e coerente, cuja superioridade em relação a outros princípios (...)”. São políticas tirânicas porque “impõe privações severas” enquanto há alternativas que “não imporiam severas privações a ninguém” (Santos, 1987, p. 37)

No campo das relações políticas percebe-se que operou e segue operando um esvaziamento das instituições democráticas: uma crise da democracia em regimes pouco consolidados como o brasileiro, chileno, hondurenho, argentino, etc. Ademais, há uma visão economicista e tecnocrática por parte do poder executivo expresso em suas ações de governo, basicamente feito por meio de decretos presidenciais – uma forma de governo autoritária. Com o acelerado processo de globalização, pôde-se observar no campo da cultura a emergência do pensamento único, o consumismo, a exacerbação do individualismo (Behring, 2009) e um modelo cultural pautado no neoconservadorismo de resgate da censura a propostas progressistas de liberdade e autonomia do ser social em sua diversidade humana e cultural.

Para Paulani (2017, p. 30), a financeirização é a face mais conhecida e a mais debatida da história recente. Ademais, comenta que a partir dos anos de 1990 as economias latino-americanas são inseridas no circuito da financeirização como “plataforma internacional de valorização financeira”. Nesses países o processo de acumulação financeira se consolida por meio de títulos de renda fixa e derivativos, ambos ligados ao endividamento do Estado sob a batuta de altíssimas taxas de juros para manutenção das altas taxas de lucro para o capital se reproduzir. Essa mudança no comportamento dos investidores e industriais se explica pela condição rentável desses papéis financeiros que oferecem alto retorno a curto prazo, se comparado aos investimentos realizados em capital fixo, o que exigiria deste último ampliar a captura de mais-valia absoluta e acelerar o processo de produção-circulação-consumo para um retorno cada vez maior.

Constitui-se, portanto, um padrão monetário mundializado estruturalmente determinado pelas ações, títulos financeiros e especulação financeira de correntes da liberalização do capital em seu movimento imperialista na busca pela supervalorização do capital. É a lógica da maximização do valor dos portfólios financeiros e, conseqüentemente, da remuneração dos dividendos que, por sua vez, está acima de qualquer outro objetivo, seja dos industriais, seja dos trabalhadores. A prioridade acionária constituía-se pela lógica dos ganhos rápidos e elevados.

Um ponto que merece destaque é a decadência das autoridades nacionais monetárias na regulação e na intermediação do capital financeiro. Nessa nova etapa, perderam-

-se ou diminuíram-se o poder e a envergadura de dominação das atividades e processos bancários, que também perderam importância enquanto operador financeiro. As intervenções dos agentes reguladores monetários foram reduzidas, principalmente em países dependentes-periféricos, quando as instituições bancárias reclamaram os empréstimos de liquidez dos Bancos Centrais Nacionais.

Para Chesnais (2000), o sistema das finanças como dinâmica principal e norma geral não possui a finalidade de elevar a capacidade produtiva ou a produção, mas tem como principal fundamento a valorização do capital fictício, dos ativos: as transações nas bolsas de valores dão o tom e se impõem ao sistema produtivo. Com isso, o mercado de ações ganha poder suficiente para colocar na pauta do dia os interesses da burguesia imperialista financeira e determinar as decisões das empresas e grandes corporações. Da dominação empreendida nas decisões da produção, ocorre uma nova mudança que merece destaque: a deslocalização dos oligopólios internacionais e a fragmentação das cadeias produtivas, forçando uma nova divisão internacional do trabalho, com destaque para a ascensão da economia chinesa.

Conforme salienta Cepal (2006), a fragmentação da cadeia produtiva não pode ser entendida como um novo elemento das estruturas internacionais de produção, mas como intrinsecamente ligada ao processo de financeirização do capital mundial. Logo, não se trata de um processo independente, visto que a pujança dos interesses acionistas se sobrepõe à produção para potencializar o valor acionário, o que forçosamente conduz a deslocalização das cadeias produtivas para territórios que permitam tal maximização.

Soma-se a essa soberania da maximização do valor das ações a acentuada competição internacional imperialista, com organização de grandes grupos econômicos, cujo objetivo é a deslocalização da produção para países com melhores condições de produção e com economias mais liberalizadas e com menor fiscalização dos fluxos de capital, mas que prioritariamente sejam territórios que possibilitem a introdução no mundo local do trabalho pela via das subcontratações. Ou seja, territórios onde se permita, sem maiores entraves, a exploração da força de trabalho local, muitas vezes revelada em força de trabalho qualificada, em um mundo do trabalho regido pelos baixos salários na produção de bens e mercadorias que serão realizados no exterior.

Belluzo (1995) e Chesnais (2000) são assertivos ao afirmar que o processo de fragmentação e deslocalização da produção como forma de maximização do capital financeiro possibilita aos industriais remunerar seus acionistas em detrimento do reinvestimento no sistema produtivo, na capacidade produtiva industrial. Expandem-se as cadeias mundiais do valor conjuntamente com as transferências das terceirizações da produção, com contratos de trabalho por tempo determinado e pagamento de baixos salários. Com o auxílio dos avanços de novas tecnologias e comunicação, aumentam a produtividade e a superexploração do trabalhador nas periferias. Para ultrapassar as cadeias e limites historicamente impostos à periferia, é preciso que se construam novas condições históricas para suplantá-la e transformá-la em seu oposto, mudar o curso do desenvolvimento.

Políticas Sociais e Sua Relação com a Acumulação de Capital no Brasil

A proposta neoliberal para o conjunto das políticas de proteção social do trabalhador é o corte de gastos por parte do Estado nos investimentos públicos e a tomada de assalto do fundo público para remuneração do capital portador de juros, o que, por consequência, agrava o desfinanciamento e a precarização das políticas sociais e seu potencial protetivo. Todo o quadro desenhado até o momento nos mostra como o capitalismo brasileiro se formou e foi se moldando a partir de tendências e mistura fina de escolhas e imposições nos planos de desenvolvimento, para melhor atender aos interesses do capital financeiro representado pelos investidores externos.

Podemos falar que, no Brasil, pelo menos a partir dos anos de 1990, há uma hegemonia do capital neoliberal-financeirizado (em termos gramscinianos), pois percebe-se que as instituições que compõem a estrutura do Estado são permissivamente dóceis e operam como empregadas do capital, a fim de assegurar a reprodução do capital financeirizado pelas vias da formatação e organização da política econômica. É o Estado sendo o garantidor de sua efetivação, independente do matiz ideológico do partido que esteja à frente do executivo federal (Paulani, 2017).

Com a retração estatal e a evolução constante das “reformas” dos direitos e políticas sociais (privatização e mercantilização das políticas sociais), não foi possível estabelecer e garantir, no caso brasileiro, direitos sociais e uma rede de proteção social, ou sequer evoluir para um conceito de política social como característico do direito de cidadania. Não há proximidade com a ideia de cidadania trabalhada por Ian Gough (1992): autonomia crítica, capacidade de agir e saúde física como requisitos para suprir as necessidades básicas dos homens.

A “nova” orientação das ações do Estado definiu como sociedade o conjunto de sujeitos amontoados, que por interesses individuais se realizam enquanto homens. Toda e qualquer ação que possibilite aos sujeitos despertarem para o coletivo enquanto sujeitos múltiplos e diversos, e que tenham o mesmo horizonte de proteção social e direito, tem que ser interrompida, uma vez que a “liberdade” de escolha e os interesses pessoais são invioláveis: “Assim a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho, os salários perdem sua condição de **direitos** — constitutivos de sujeitos coletivos — e passam a ser **recursos** (ou mercadorias) regulados unicamente pelo mercado” (Soares, 2000, p. 73). Como desdobramento da política econômica, a política social ficou subordinada à sua pauta de ajuste, reconfigurando o seu sentido e ressignificando suas diretrizes de cobertura e acesso. Nesse sentido, “permitiu implementar um substantivo processo de precarização das condições de vida” (*ibidem*, p. 66).

No Brasil da década de 1990 iniciou-se o movimento de reorganização da burguesia nacional, e dentro da classe dominante e de seus aparelhos privados de hegemonia cresceu a defesa de que a arrecadação do fundo público não seria capaz de sustentar o sistema de proteção social idealizado na Constituição Federal de 1988. Para tanto, a burguesia nacional, subsidiada pelo ideário liberal e orientada pelo capital internacional,

propôs três pontos fundamentais como solução de um problema inexistente, mas por ela criado como forma de manipular o imaginário social, vejamos: 1) a prioridade governamental no pagamento da dívida pública utilizando-se do fundo público para sinalizar ao capital internacional e seus investidores certa estabilidade econômica; 2) a prestação dos serviços públicos compartilhada com o terceiro setor, voluntariado, sociedade civil organizada e parcerias público-privadas (PPP), desonerando o Estado de suas obrigações de financiamento; 3) a adequação das políticas que compõem o sistema de seguridade social, através do caminho da financeirização, uma maneira que permite reconfigurar o sistema de seguridade e garantir a prestação dos serviços e ações públicas para proteção dos mais pobres que necessitam do socorro estatal (Brettas, 2017).

As políticas sociais da década de 1990 foram marcadas pelo esvaziamento do orçamento nos investimentos sociais, que se somou com a seletividade, agravando o quadro social dos países latino-americanos, o que precarizou e desprotegeu um grande contingente populacional de menor poder de pressão social. Com a redução ou anulação desses investimentos, criou-se um quadro de falta de insumos básicos à reprodução e sobrevivência da classe trabalhadora; ademais, há uma redução real dos salários.

Para Mota (*et al*, 2010), os ajustes econômicos nos países centrais, mas principalmente nos países de economia dependente-periférica, foi intenso em que as investidas do grande capital e dos organismos internacionais redirecionaram e ressignificaram a ideia de proteção social. Assim, destaca as tendências de “regressão das políticas redistributivas” em prol de “políticas compensatórias de combate à pobreza”, “processo este que se *deu* concomitantemente à expansão dos programas sociais de exceção, voltados para o cidadão-pobre, com renda abaixo da que é definida como linha da pobreza (Mota et al, 2010, p. 182).

A focalização, na visão da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), é o processo de centralização dos recursos que estão à disposição de investimento numa parcela da população que potencialmente poderá ser beneficiária, que deve ser precisamente identificada para se criar programas e projetos que atendam a um definido problema ou necessidades não supridas. Em contraponto à Cepal, o processo de focalização das políticas sociais “é o correlato da individualização da força de trabalho e da possibilidade estrutural da exclusão de uma parte dela do mercado de trabalho, ou seja, da forma “legítima” de acessar recursos” (Soares, 2000, p. 79). Logo, opera-se a proteção social pela via de políticas sociais compensatórias focalizadas nos miseráveis, fato que exclui do atendimento público populações pobres que não se enquadram nas condições determinadas para acesso ao serviço.

As implicações do ajuste econômico neoliberal sobre o sistema de proteção social dos países latino-americanos, com enfoque no Brasil, provocaram e vêm provocando reformas administrativas do Estado, sendo chamadas de “Reformas do Estado” ou “Modernização do Setor Público”. As reformas administrativas do aparelho do Estado têm como norte os cortes quantitativos, graduais e perenes dos serviços públicos e trabalhadores públicos, fato que altera a compreensão do caráter “público dos serviços sociais”.

Trata-se de uma reforma continuada, que não se completa em nenhum governo. Os argumentos são diversos e variados, mas o argumento da existência de uma crise fiscal que é fruto da crise do financiamento da seguridade social é a mais propalada. Esse ideário da crise consiste num projeto da burguesia nacional e do poder político-econômico em implementar um projeto de classe que seja hegemônico, onde a classe trabalhadora tome-o para si de forma que este seja de toda a sociedade. Busca, pela via socializadora da crise, desqualificar o projeto societário da classe trabalhadora, e de forma ativa e consentida busca implantar seu próprio projeto político-econômico, integrando a classe subalterna de forma passiva, através da eliminação das posições contrárias de classe à ordem do capital.

As reformas dos Estados se deram em duas frentes. A 1ª consistiu na implementação do ajuste fiscal e trabalhou fortemente para uma agenda de separação entre política econômica e políticas sociais, criando a ideia de dissociação e até mesmo antagonismo. A proposta do Banco Mundial (BM) “combinava programas de compensação focalizados no curto prazo com a confiança renovada no crescimento econômico e no efeito derrame, os quais só poderiam ser alcançados mediante políticas neoliberais” (Pereira, 2018, p. 2192). A 2ª frente de atuação da reforma do aparelho de Estado brasileiro consistiu na revisão do seu papel na condução da política econômica, que reproduziu a ideia de que o Estado era pesado e um péssimo agente econômico, tendo que exercer apenas funções mínimas, tais como: (...) garantir a estabilidade macroeconômica e o ambiente propício à competitividade, manter a ordem pública, investir em ‘capital humano’, fornecer infraestrutura produtiva (...) controlar a natalidade e gerir a previdência social (Pereira, 2018, p. 2192).

Segundo Pereira (2010, p. 275), as políticas sociais seguem três diretrizes que se dão concomitantemente: 1) as políticas sociais deixaram de ser pensadas como insumo essencial para a reprodução dos trabalhadores; 2) as políticas sociais perderam o sentido universalizador da proteção para se tornarem políticas que evitassem uma maior deterioração da condição de vida dos mais pobres e miseráveis, sem caráter de direito, mas de cunho assistencialista; 3) as políticas sociais foram redefinidas como instrumento transitório, pondo fim a alguns programas, projetos e serviços por serem considerados desnecessários, uma vez que os programas sociais passaram a ter “portas de saída”.

As políticas sociais na ordem neoliberal se relacionam com a política econômica de forma passiva, como um investimento passivo na forma de recursos disponíveis para o processo de acumulação e de apassivamento das tensões entre capital e trabalho. Por exemplo, a mudança do termo *investimento* para *gasto*, na reformulação neoliberal para as políticas sociais, é claramente uma redefinição que visa “criminalizar” as políticas públicas, colocando-as como um peso para o desenvolvimento, e redefine, aliás, definitivamente o papel e as funções do Estado.

Assim, nas sociedades marcadas pela extrema desigualdade social, a letargia do mercado aprofunda a polarização entre as classes, somando-se aos efeitos negativos que incidem sobre a capacidade do Estado em mobilizar recursos e realizar investimentos que persigam um objetivo efetivamente nacional. Em face da retirada de direitos sociais, colocando as políticas sociais num lugar de não-política e não-direito, (...) as reformas neoliberais jamais requereram a minimização (*do Estado*), mas sim uma reconfiguração profunda

da ação do Estado em favor de novos interesses e objetivos, que resultou em ganhos extraordinários para os agentes financeiros mais globalizados (Pereira, 2018, p. 2193).

Outro ponto que enfraqueceu as políticas públicas estatais e os sistemas de proteção foram as orientações dos relatórios do BM de 1989 a 2000, pois apontou para a necessidade da administração pública se associar e/ou institucionalizar organizações sociais para execução das políticas sociais. Percebe-se que, tanto no Brasil como nos demais países latino-americanos, desde o início da década 1990 há uma maior presença e integração entre as associações voluntaristas e as Organizações não Governamentais (ONGs) para implementação de projetos financiados pelo BM por meio dos fundos sociais de investimento, ao passo que o processo de neoliberalização se acentua.

Essa forma de operar se tornou um modelo permanente de política. A diretriz desse processo visa à substituição do princípio da universalidade na prestação dos serviços públicos para o atendimento das demandas do conjunto da sociedade pelos órgãos do terceiro setor. Através do estudo *Conditional Cash transfer: reducing present and future poverty*, financiado pelo BM, pesquisadores pensaram uma agenda de reformas para América Latina e apontaram que esses fundos deveriam ser pensados de país para país, mas que deveriam conter em seu alicerce pontos em comum: “Todos são intermediários financeiros para o fornecimento de investimentos em pequena escala e multisetoriais, visando a redução da pobreza entre grupos específicos de pobres” (Burki; Perry, 1997, p. 104 – *tradução nossa*).

Em um contexto em que a hegemonia do projeto neoliberal-financeirizado é pujante ante a luta contra-hegemônica, as políticas sociais em sua forma e significado passam por um processo de “reconversão”¹ orientada por objetivos que buscam, por um lado, amenizar os efeitos catastróficos do ajuste fiscal estrutural para reprodução da classe subalterna, de forma compensatória atuando nos índices micro e macroeconômicos, e por outro, as políticas sociais se implantam numa perspectiva de não-direito e, pelo processo de focalização, critérios de acesso e condicionalidade para permanência, se estruturam às margens da institucionalidade e legalidade que regem o campo da proteção social, dado o fato de que sua natureza é flexível e não constituída na forma e significado do direito de cidadania.

A perspectiva defendida das “best practices” de combate à pobreza ou da “gestão da pobreza” se divide em dois polos que caminham conjuntamente em direção única. Através da distribuição de renda num tratamento compensatório pela via das transferências, que transforma a cidadania no ato do consumo de bens e mercadorias, acompanhada do deslocamento da subjetividade ou da representação cognitiva assentada sob as bases do individualismo, identidades específicas e substituição da ideia de classe social, separando os sujeitos dos seus lugares no sistema produtivo do capital.

Para Ivo (2004), esse processo de ressignificação é constituído em dois processos: 1) “processo de desconstrução (retórica da crise) simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade”, que é a segmentação e seletividade dos trabalhadores merecedores e do mecanismo de eficiência e efetividade dos gastos públicos no combate a extrema pobreza e pobreza (é a ação governamental da gestão técnica da questão social); 2) “a centra-

lidade do tratamento da inserção dos indivíduos no mercado, através de transferências monetárias” estimuladoras do consumo de bens, produtos e mercadorias básicas de reprodução da classe trabalhadora.

Há o esvaziamento do significado real do direito para uma ideia de merecimento ou conquista, o que auxilia o capital na derruição dos direitos sociais para melhorar o processo de acumulação do capital em todos os setores de reprodução da vida. Criou-se a financeirização da vida e de tudo que é capaz de permitir sua existência, ainda que minimamente. As transferências de renda condicionadas carregam consigo o elemento político-ideológico que se une ao social de maneira a reorientar as políticas sociais de combate à pobreza e proteção social, de modo que a ruptura entre trabalho e proteção social seja imperceptível para os trabalhadores.

Logo, além de ser um mecanismo capaz de amenizar as mazelas e pacificar a potência do trabalhador numa possível convulsão social, a transferência de renda tem como principal objetivo diminuir a pobreza de consumo, aumentar o potencial de compra da classe subalterna e fazer com que o fluxo de acumulação de capital seja acelerado pelo consumo de massa e aumento da produtividade. No Brasil, o Programa Bolsa-Família (PBF) é a expressão genuína desse processo do não-direito e da melhoria do processo de acumulação de capital, porque possui como transferência de renda condicionada um caráter compensatório para promover ações de combate à fome nos países considerados pelo centro capitalista e organismos internacionais como “periféricos” ou “subdesenvolvidos”. As transferências do PBF ganham um significado para além de caráter compensatório nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT): acrescenta-se a ideia de via de combate à pobreza e à fome, de proteção social e garantia ao exercício pleno da cidadania, e deixa de ser um programa de governo para se tornar direito de cidadania, uma noção deturpada do real significado de direito.

A essência desse modelo de política social é a ideia de estabelecer um padrão mínimo de proteção social ou “bem-estar social” através de um programa de transferência de renda que opera como um complementador de renda para amenizar os efeitos da questão social e de suas expressões mais visíveis e gritantes como a fome, a miséria e a mortalidade infantil por desnutrição e subnutrição. Os Programas de Transferência de Renda (PTR) possuem laços estreitos com a busca da valorização do capital, e o refletem na expansão do setor de serviços, promovem a naturalização do mercado como provedor complementar de serviços de educação, saúde e previdência social, além de fomentarem a política de crédito e crediário.

As políticas sociais em sua resignificação operada pelo capital neoliberal- financeirizado absorveram conceitos que influenciam o pensamento social e difundem à classe trabalhadora despolitizada e excluída de qualquer formação político-sindical (até pela esquerda), a ideia de que a cidadania é um *status* individual, e a justiça e a igualdade social só podem ser alcançadas com o aumento da liberdade e das capacidades. Portanto, o efeito de segunda ordem dos PTR, já que o efeito de primeira ordem é o imediato alívio da pobreza, é melhorar de modo indireto a elevação da renda nacional, retirando o precarizado do subconsumo e dando a ele novo status através da dinamização da economia nos níveis locais e regionais.

O aumento da renda de milhões de famílias beneficiárias provoca um aumento significativo do consumo e, por conseguinte, essa demanda induz ao crescimento da produção e da necessidade de mais trabalho, o que leva a retirada de mais-valor. Acelera o processo de produção, circulação e consumo de mercadorias dentro do mercado local, regional e nacional, visto que os beneficiários da transferência de renda possuem maior propensão relativa ao consumo, impulsionando a dinâmica do fluxo circular da renda. Esses impactos na renda per capita, além de promover alteração na composição do consumo de itens específicos de alimentação de maior qualidade, também alteram o consumo agregado das famílias: moradia, lazer, vestimenta. Acrescente-se que as transferências monetárias, ao liberarem parcela da renda e servirem de renda de recomposição do orçamento familiar, permitem que os trabalhadores desobriguem o Estado e desonerem o capital, fomentando a autoproteção pela via do consumo e a autoconstrução, o que barateia os custos da reprodução do trabalhador.

Por fim, ante a derruição dos direitos sociais, crescente desemprego e informalidade, flexibilização dos direitos trabalhistas, e aumento exponencial da dívida pública, é preciso resgatar e fortalecer junto à classe trabalhadora o papel primordial que as políticas sociais possuem na garantia da reprodução social dos trabalhadores nessa sociabilidade. Devemos recuperar o conceito mais amplo de cidadania plena: como autonomia crítica para que os sujeitos atualizem suas potencialidades de realização humana em cada tempo histórico (Coutinho, 2010), saúde plena e capacidade de agência. E recuperar também o conceito de política social não limitada a uma ideia setorial, (...) ao minimalismo das práticas locais 'bem-sucedidas', ou ao reducionismo econômico e, sobretudo, de uma política social que não se submeta a uma supostamente necessária cronologia: estabilização – crescimento econômico – redistribuição (Soares, 2000, p. 91).

Considerações Finais

Como demonstrado, a periferia do capital possui uma dinâmica particular para o desenvolvimento econômico-político e social, diferentemente do centro capitalista tecnologicamente desenvolvido, que experimentou um Estado Social com políticas de proteção social ampliadas e pleno emprego no período do segundo pós-guerra. Ela guarda em sua formação sócio-histórica as marcas das moendas de homens, ou seja, um mundo do trabalho precário e, em muitos casos, subumanos, com a presença majoritária do desemprego em níveis elevados e a informalidade conformando o caráter estrutural. No capitalismo dependente-periférico, forma-se um largo bolsão de trabalhadores pertencentes ao exército industrial de reserva e, dentro dele, franjas consideráveis de lumpens, determinando a lógica e a essência de ser do mercado de trabalho. Há, por parte desse bolsão, um papel determinado: rebaixar o valor da força de trabalho.

No Brasil, a pobreza absoluta e relativa, historicamente, sempre esteve em altos patamares e pode ser observada nos altos índices de desemprego, subemprego e informalização do trabalho que atingem os trabalhadores de forma mais violenta. Isso ocorre em todas as economias dependente-periféricas, em que o Estado Social não é um elemento fortemente presente no desenvolvimento desses países. A construção do mercado de

trabalho brasileiro foi sustentada pela superexploração da força de trabalho com bases escravocratas: fez-se pela expansão dos postos informais – os pauperizados absolutos.

Na esteira desse entendimento, tem-se que as condições econômicas e sociais da realidade dependente brasileira são o estabelecimento de baixíssimos salários, desemprego e constituição de um mercado de trabalho informal, extensas jornadas de trabalho com intensificação do trabalho e a constante aliança de classes e decisões “pelo alto”. É a partir desse quadro oriundo da inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho que é possível entender e desvelar os novos processos de acumulação recente do capital e, também, da formatação e ação das políticas sociais brasileiras dos anos 2000 voltadas à transferência direta de renda.

As transferências monetárias contêm os efeitos políticos e, do mesmo modo, ao inserir os sujeitos no consumo, minimizam as tensões e revoltas sociais, fator que é fundamental para a reprodução ampliada do capital. As transferências de renda são engrenagens garantidoras da sociabilidade do capital, pois é fato que respondem às necessidades mínimas da classe trabalhadora pela via do consumo sem modificar a dinâmica social e econômica, sem promover uma educação política permanente e sem, tampouco, potencializar os espaços de participação e discussão dos rumos e objetivos dos programas de transferência monetária. É um processo de inclusão com alienação.

Desse modo, a inclusão dos marginalizados no consumo de massa foi um dos motores que possibilitou sustentar o modelo de crescimento econômico voltado para o mercado interno, tomando em conta a maior propensão de consumo dos trabalhadores beneficiários das transferências de renda e sua quantidade numérica medida na casa dos milhões. As políticas sociais de transferência de renda serviram como engrenagem propulsora para revitalização do capitalismo nacional e de reestruturação dos setores mais baixos de renda, garantindo que os trabalhadores e suas famílias pudessem adquirir bens e serviços que trouxessem um grau maior de satisfação das suas necessidades básicas.

Essa mudança de *status* de cidadania, que passa a ser a cidadania do consumo, colabora para a conformação de políticas sociais alternativas, mercantilizadas. A oferta pública nesse processo é sucateada, permitindo, de forma sutil, a abertura de novos nichos de mercado para uma população que tem suas privações de consumo destravadas e tem capturado seu imaginário social, não percebendo o esvaziamento da proteção social pública, pois, com renda, tudo se pode adquirir. Impõe-se um desmonte das demais políticas sociais, com ênfase na política de saúde e na previdência social, as quais compõem, junto à política de assistência social, o sistema de seguridade social. Esse desmonte é associado à elevação da oferta desses serviços no setor privado.

Em seu papel ideológico, os PTR atuam no sentido de criar um falso quadro de proteção social pelo consumo. Enquanto o bloco no poder e o poder econômico atuam na precarização das políticas sociais e na sua resignificação, alteram o sentido de necessidades humanas e trabalham com a ideia de mínimos sociais. Esses programas se constituem como engrenagem auxiliar do capital no processo de acumulação, seja no aumento do consumo de massa, seja no seu potencial ideológico de captura da consciência social e apassivamento dos conflitos.

Referências

- BANCO MUNDIAL. **Conditional Cash transfer: reducing present and future poverty**. Washington, DC, 2009.
- BURKI, S. J.; PERRY, E. **The Long March: agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade**. Editora: Word Bank, 1997.
- BEHRING, E. R. **Política Social no contexto da crise capitalista**. IN: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais, 2009.
- BELLUZZO, L. G. M. **O declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados Globalizados**. Economia e Sociedade, v. 4, n. 1, p. 11-20, junho, Campinas: 1995.
- BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Temporalis, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.
- NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. **Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade**. Trigésimo Primeiro Período de Sessões da CEPAL. Montevideu, Uruguai, 2006.
- CHESNAIS, F. **Mundialização: o capital financeiro no comando**. Les Temps Modernes, 2000.
- COUTINHO, C. N. **A hegemonia da pequena política**. In: OLIVEIRA, F. [et al] (Orgs). **Hegemonia às avessas: economia, política, na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- GRANEMANN, S. **Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho**. Revista Em Pauta, v. 20, UERJ, Rio de Janeiro: 2007.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edição Loyola, 2008.
- GOUGH, I. **What are human needs**: In: Percy-Smith, J. and Sanderson (orgs). **Understanding Local Needs**, London – Institute For Public Policy Research (IPPR), 1992.
- IVO, A. B. L. **A Reversão do Social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado**. São Paulo em Perspectiva, 18 (2), 2004.
- MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MONTAÑO, C. **O Canto da Sereia: crítica a ideologia e aos projetos do “terceiro setor”**. São Paulo: Cortez, 2015.
- MOTA, A. E. **A seguridade social em tempo de crise**. In: **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.
- NETTO, J. P. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação – Balanço do governo FHC**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- PAULANI, L. M. **Não há saída sem a reversão da financeirização**. Estudos Avançados, v. 31, n. 89, 2017.
- PEREIRA, J. M. M. **Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na História do Banco Mundial (1944 – 2014)**. Revista História (São Paulo), n. 174, jan/jun., 2016.
- _____. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Ciência & Saúde Coletiva, 23(7), p. 2187-2196, 2018.
- PFEIFER, M. **O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 120, p. 746–766, out./dez., São Paulo: 2014.
- SALM, C. **Estagnação econômica, desemprego e exclusão social**. In: SICSÚ, J. (et al), (orgs.). **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro: 2005.
- SANTOS, W. G. do. **A Trágica Condição da Política Social**. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, W. G. dos.; COIMBRA, M. A. **Política social e combate a pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.
- SINGER, P. **A raiz do desastre social: a política econômica de FHC**. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação. Balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

VILAS, C. **De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para uma perspectiva macro)**. Versión revisada del documento presentado en el Seminario “Las políticas sociales de México en los noventa”, UNAM, julio de 1994.

YASBEK, M. C. **Serviço Social, Questão Social e Políticas Sociais em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro**. Serviço Social em Revista, v. 21, n. 1, p. 183–194, jul./dez., Londrina: 2018.